



**DAMPAK LIBERALISASI EKONOMI TERHADAP  
PENGUNAAN TANAH PERKOTAAN**

(Studi Pelaksanaan Kebijakan Pertanahan di Kotamadya Dati II Malang)

*THE IMPACT OF ECONOMIC LIBERALIZATION ON URBAN LAND USE:  
STUDY ON IMPLEMENTATION OF AGRARIAN POLICY IN MALANG*

**TESIS**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

**MOKH. NAJIH**

**NIM. B.102.94.0096**

**PEMBIMBING**

**PROF. DR. SATJIPTO RAHARDJO, SH**

**NIP. 130 219 406**

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**SEMARANG**

**1999**

333.731  
NAJ  
d 61

# **DAMPAK LIBERALISASI EKONOMI TERHADAP PENGUNAAN TANAH PERKOTAAN**

(Studi Pelaksanaan Kebijakan Pertanahan di Kotamadya Dati II Malang)

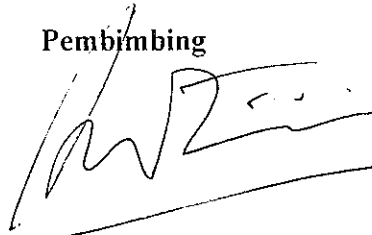
*THE IMPACT OF ECONOMIC LIBERALIZATION ON URBAN LAND USE:  
STUDY ON IMPLEMENTATION OF AGRARIAN POLICY IN MALANG*

Disusun Oleh :  
**MOKH. NAJIH**  
NIM. B.102.94.0096

Dipertahankan di depan Dewan Penguji :  
Pada tanggal :

Tesis ini telah diterima  
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



PROF. DR. SATJIPTO RAHARDJO, SH  
NIP. 130 219 406



Mengetahui,  
Ketua program Studi  
Magister Ilmu Hukum



PROF. DR. BARDA NAWAWI ARIF, SH  
NIP. 130 350 519

## ABSTARKSI

Fenomena sosial yang cukup menonjol dalam sepuluh tahun terakhir "Orde Baru" adalah konflik pertanahan, yang muncul sebagai akibat dari penggunaan tanah yang timpang dan tak terbatas dalam pembangunan ekonomi. Akibatnya tanah menjadi objek pembangunan. Masalah tersebut muncul sebagai dampak dari kebijakan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi tinggi, dengan mengandalkan modal kuat, bantuan dan pinjaman luar negeri, dan maupun investasi asing.

Penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan; (a) bagaimana pelaksanaan kebijakan pertanahan dan perkembangan penggunaan tanah perkotaan melalui pengaturan hukum, (b) apakah masalah-masalah pertanahan yang timbul sebagai bentuk kegagalan pelaksanaan kebijakan pertanahan, (c) bagaimana bentuk-bentuk liberalisasi ekonomi yang berdampak pada kebijakan pertanahan. (d) apakah kebijakan penggunaan tanah perkotaan dipengaruhi oleh pembangunan yang mengarah pada liberalisasi ekonomi.

Metode yang digunakan adalah bersifat deskriptif-kualitatif, sebab penelitian ini melihat dampak dari suatu kebijakan. Pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis, yaitu suatu usaha memperelajari dan mengkaji hubungan timbal balik antara pranata hukum dan pranata sosial lainnya. Data primer diperoleh melalui wawancara langsung dengan responden yang ditentukan secara purposive dan dilengkapi dengan dokumentasi, monografi dan peraturan daerah-surat keputusan, berita dan statmen di koran/majalah yang terkait masalah pertanahan di Kota Malang. Data sekunder diperoleh melalui penelusuran bahan pustaka yang relevan.

Di Jawa Timur realitas empiris menunjukkan, Malang adalah kota terbesar kedua setelah Surabaya, maka Malang merupakan daerah penyangga utama (hinterland). Mempunyai kondisi geografis yang cukup strategis, sangat kondusif untuk pemukiman, pendidikan dan kegiatan jasa komersial. Karena itu sangat kondusif bagi pelaku ekonomi melakukan kegiatannya usahanya di Malang.

Dengan potensi tersebut, dalam kurun waktu lima tahun terakhir pertumbuhan penduduk mencapai 2,13%/tahun, dengan kepadatan rata-rata 6.157 jiwa /Km<sup>2</sup>, telah berdiri 40 kawasan perumahan-pemukiman, terdapat 50 industri skala besar, dan 215 industri kecil dan menengah.

Akibatnya penggunaan tanah di Kota Malang terjadi beberapa masalah, antara lain; (1) munculnya konflik hak dan pelanggaran hak atas tanah, (2) penggunaan tanah bukan sesuai dengan peruntukannya dalam RUTR, (3) perkembangan kota dan pemukiman yang tak terkendali, (4) adanya perubahan nilai ekonomis tanah, sebagai dampak dari kebijakan pertanahan yang mendukung proses liberalisasi ekonomi, (5) Tanah direduksi sebagai objek pembangunan, maka peraturan-perundangan bidang pertanahan cenderung digunakan sebagai alat untuk melayani kepentingan ekonomi.

Maka diperlukan perubahan kebijakan, dengan menggunakan model pembangunan perkotaan yang tidak memusat, melakukan reformasi bidang peraturan-perundangan bidang agraria dan pertanahan, dengan memberikan keadilan hukum atas hak-hak tanah bagi masyarakat, terutama berkenaan pelaksanaan UUPA. Tanah dikembalikan fungsinya sebagai fungsi sosial.

## ABSTRACT

A Prominent Social phenomenon is the last ten years "ORDE BARU" is the conflict of land matters which arises as the result of unbalanced and unlimited utilization of the land in the economic development. The matters above emerged because of development policy which were oriented towards high economic growth by relying on capital, foreign aid and loan and foreign investment.

This study is aimed at describing; (a) How is the implementation of the land policy and the development of urban land utilization by law, (b) Are the land matters arising as the failure of the implementation of the land policy, (c) What kinds of economic liberalization can affect the land policy, (d) Is the policy of urban land utilization influenced by the development leading to economic liberalization.

The method which is used in this study is descriptive qualitative, as it views the effect of the policy. The approach which is used is juridical sociology, that is the way to study the correlation between law and social regulation. The prime data are acquired by direct interview with respondents that are decided purposely and completed with documentation, monograph, regional regulation decree, news, and statement in the newspaper/magazine in line with the land matters in municipality of Malang. The secondary data are got from the relevant literature.

In East Java, the empirical data indicate that Malang is the second big city after Surabaya, Therefore it is the main supporting hinterland. It also has strategic, geographical condition, so it conducive to settlement, education and service business activity. Therefore, it is conducive to open business in Malang.

By such a potential, in the period of time of the last five years, the population growth reaches 2,13 % per year, with the density average of 6,157 people/km<sup>2</sup> (kilometer per square), forty housing areas have been built, fifty big industries, and two hundred and fifteen small and middle industries.

As the result, the utilization of the land in Malang city causes some problems, among them are ; (1) The emergence of the rights conflict and the violation of the rights on the land , (2) The utilization of the land not in accordance with the function in RUTR, (3) The city growth and controlled settlement, (4) The change of economic value of the land as the effect of land policy which supports economic liberalization process, (5) The reduction of the land as the object of development, therefore regulations in the field of land tend to be used as a means of serving economic interest.

In brief, it is necessary to change the policy by using development model of the city which is not centered, doing reform in regulations of agrarian and land sector by doing law enforcement on the rights of the land for society especially dealing with implementation of UUPA. The social function of the land is returned.

## **BUMI HANGUS**

"... di bumi yang hangus, hati selalu bertanya,  
apalagi kita punya,  
berapakah harga cinta,  
di bumi yang hangus hati, selalu bertanya,  
kita harus pergi kemana,  
di rumah kita, apakah masih ada harga cinta,  
di bumi yang hangus, hati selalu bertanya,  
apakah kita masih manusia,  
apakah agama betul ada,  
timbang kalbu oleh cedera,  
di bumi yang hangus, hati selalu bertanya,  
hari ini mautgiliran siapa,  
hari ini siapa membunuh siapa,  
di bumi yang hangus, hati selalu bertanya,  
di bumi yang hangus, cita-cita percuma,  
munafik jadinya,  
di bumi yang hangus, di bumi yang hangus,  
kau bakar burung, kau bakar bunga-bunga,  
di bumi yang hangus,  
kau bakar anak-anakmu,  
kau bakar ayah dan ibumu ..."

**Rendra di Reruntuhan Kampus AAP Malang, 30 Juni 1999**

**Untuk :**

**Ayah Bundaku atas do'a dan perjuangannya,  
Anik, Tika, Hafidz, Ilmy atas kasih dan  
sayang serta masa depannya ..... ,**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'aalamiin, segala puji bagi Allah tuhan semesta alam, hanya dengan kekuatan yang diberikan-Nya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir dalam rangka studi S.2 pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, dapat diselesaikan dengan baik dan lancar.

Sebagai sebuah proses, penulisan tugas akhir ini memakan waktu relatif cukup lama, diakui kendala utama adalah secara internal, berkenaan dengan adanya tugas-tugas rutin yang dialami oleh penulis. Sehingga rutinitas itu seringkali menimbulkan patah semangat dan kemandegan dalam melakukan atau mengerjakan penulisannya. Selain itu, terjadinya perubahan peta politik pada pertengahan tahun 1998 turut memberikan sumbangan dalam mengolah data yang sudah pernah diperoleh penulis. Berkenaan dengan adanya kebijakan baru dan perkembangan pemikiran dalam masalah yang menjadi fokus penulisan ini, sesuai dengan pergeseran peta politik yang dialami oleh bangsa kita.

Namun kesemua itu dapat dihadapi, karena atas kelapangan dan keramahan Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH. yang disela-sela kesibukan beliau memberikan kesempatan kepada penulis untuk dibimbing dan diberikan arahan-arahan yang berarti guna penulisan tugas akhir ini. Untuk itu tidak berlebihan, jika kiranya penulis menyampaikan terima kasih dan penghormatan yang tulus.

Juga kepada Anik (istri penulis) dan Tika, Hafidz, Ilmy (anak-anak penulis), Bapak-Ibu dan Mertua dengan cara-cara mereka sendiri, selalu tidak bosan-bosannya memberikan dorongan moral, kasih sayang dan semangat ketika penulis sedang dalam keadaan yang hilang semangat. Untuk itu, terima kasih atas pengorbanan dan ketulusannya, semoga karya ini menjadi penghibur, pendorong dan perekat semangat masa depannya.

Dengan selesainya tugas akhir ini, penulis ingin pula menyampaikan terima kasih yang tulus, kepada :

1. Ketua Program Studi S-2 (Magister) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Prof. Dr. IS. Soesanto, SH. dan Prof. H. Purwahid Patrik, SH. (periode yang sebelumnya), dan Prof. Dr. Barda Nawawi Arif, SH. (pejabat periode yang sekarang), yang telah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya dan kemudahan kepada penulis selama proses studi dan selama penulisan tugas akhir ini.
2. *The Toyota Foundation*, melalui Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial (YIIS) Jakarta, yang telah berkenan memberikan bantuan dana penelitian untuk tugas akhir ini.

3. Seluruh staf pengajar pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Program Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi terutama kepada, Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH., Prof. Dr. I.S. Susanto, SH. Dr. Ismy Warasih Puji Rahayu, SH.MS., Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH., Prof. Dr. Dimiyati Hartono, SH., Prof. Dr. Gunawan Setiardjo, SH. dan staf pengajar lain yang belum disebut satu persatu, atas segala bimbingannya selama penulis belajar di PPS IH-UNDIP Semarang.
4. Khusus kepada Prof. Soehardjo, SS., SH (Alm.), Prof. Soehardi (Alm.), Prof. Dr. Soemantoro (Alm.). Semoga selalu mendapatkan limpahan rahmat atas segala amal jariah ilmunya yang bermanfaat. Amin.
5. Rektor dan segenap Pimpinan Universitas Muhamamdiyah Malang atas kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk menempuh program studi magister.
6. Bapak Sulohono, SH. Kasi Tataguna Tanah BPN Kodya Malang dan Bapak Sumantri, SH. staf BPN Kodya Malang, Bapak Drs. Musafak Kepala Bappeda Kodya Malang dan Bapak Ir. Agus Pratoyo Kabid. Prasarana Fisik Bappeda, Bapak Bapak Moerdioko, SH. Kabag. Hukum Kodya Malang, atas segala bantuan untuk mendapatkan data dan informasi guna melengkapi penulisan ini.
7. Seluruh teman sejawat, khususnya untuk Fifik, Didik, Fuad, Sidik, Purnawan, Buhin yang tiada bosan memberikan dukungan dan dorongan semangat, demikian juga kepada para handai taulan yang telah memberikan bantuan moril maupun materiil.

Semoga semua amal baik dan jerihpayah yang telah diberikan kepada penulis dapat bermakna sebagai tanda mata dan amal jariah yang tiada putus sampai akhir hayat nanti.

Penulis menyadari bahwa penulisan ini masih jauh dari yang diharapkan, masih banyak kekurangan-kekurangan yang terjadi karena keterbatasan yang ada pada diri penulis dalam melakukan penyusunan, analisis maupun pengumpulan bahan dan data. Oleh karena itu saran kritik yang membangun sangat penulis harapkan, guna penyempurnaan.

Demikian, semoga karya yang sederhana ini, dapat bermanfaat. Amiin.

Penulis,  
Mokh. Najih

## DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan .....	ii
Abstraksi .....	iii
Motto .....	iv
Kata Pengantar .....	vi
Daftar isi .....	viii
Daftar Matrik .....	ix
Daftar Tabel .....	
 <b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Dasar Pemikiran .....	1
B. Latar Belakang Permasalahan .....	10
C. Pembatasan dan Rumusan Masalah .....	14
D. Dasar Rujukan .....	15
1. Penelusuran Pustaka .....	15
2. Peran Hukum dalam Pembangunan Ekonomi .....	21
3. Liberalisasi sebagai Keharusan Global .....	27
4. Paradigma Kebijakan Pertanahan Orba .....	33
5. Hukum dan Perubahan Sosial .....	35
E. Batasan Istilah .....	42
F. Tujuan Penelitian .....	44
G. Kontribusi Penelitian .....	45
H. Metode Penelitian .....	45
I. Sistematika Penulisan .....	51
 <b>BAB II LIBERALISASI EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN ORDE BARU</b>	
A. Pembangunan dan Liberalisasi Ekonomi ...	53
B. Pembangunan dan Kapitalisme Agraria ...	60
C. Dinamika Kebijakan Pertanahan Orde Baru dan Pengaruh Kekuatan Ekonomi Internasional	64
1. Kebijakan Kelembagaan dan Manajemen Pembentukan Pasar Tanah yang Efisien	85
2. Dinamika Aktor Pembentuk Kebijakan ..	90
3. Agenda Khusus Bank Dunia untuk Indonesia	102
D. Teori Ekonomi Tanah Perkotaan .....	109
E. Telaah Kebijakan Pertanahan Orde Baru ....	113
1. Hukum dan Kebijakan Pemerintah .....	118
2. Dasar Kebijakan Pertanahan Orde Baru ..	121



<b>BAB III</b>	<b>PERKEMBANGAN KOTA MALANG DAN MASALAH PERTANAHAN</b>	
A.	Gambaran Umum Kotamadya Malang .....	138
B.	Perkembangan Kota dan Penggunaan Tanah di Kota Malang .....	150
1.	Keaadaan Kota Pada Masa 1914-1945 .....	150
2.	Perkembangan Kota tahun 1945-1998 .....	154
3.	Perkembangan dan Perubahan Penggunaan Tanah 1993-1998 .....	159
C.	Bentuk-bentuk Kebijakan Pertanahan di Kodya Malang .....	165
1.	Kebijakan Melalui Peraturan Daerah ....	165
2.	Kebijakan Mengenai Harga Dasar Tanah ..	173
3.	Implementasi Kebijakan Mengenai Ijin Lokasi Pemrimahan dan Jasa .....	179
D.	Pembahasan Kasus Pertanahan di Kodya Malang	
1.	Kasus Tukar Bangun APP Malang .....	194
2.	Kasus Buring Adira .....	199
3.	Kasus Lapangan Indrokilo .....	200
4.	Kasus Tukar Bangun Asrama Brimbob .....	203
5.	Kasus tanah Bekas Dai Nippon (BDN) ....	206
E.	Analisis Dampak Liberalisasi Ekonomi dalam Kebijakan Penggunaan Tanah Perkotaan Melalui Pengaturan Hukum .....	209
1.	Bentuk Masalah Hukum Pertanahan .....	211
2.	Faktor Penyebab Munculnya Masalah Hukum.	213
3.	Dampak Liberasisasi Ekonomi terhadap Pengaturan Hukum Pertanahan .....	215
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP</b>	
A.	Kesimpulan .....	225
B.	Saran .....	228
	<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>231</b>
	<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR MATRIK

MATERI 1 : TENTANG NEGARA DAN PASAR DALAM SISTEM EKONOMI	54
MATRIK 2 : TENTANG BEBERAPA MACAM STRATEGI AGRARIA .....	61
MATRIK 3 : TENTANG BEBERAPA PERATURAN PERUNDANGAN TENTANG AGRARIA-PERTANAHAN PERIODE ORDE BARU .....	98
MATRIK 4 : TENTANG AGENDA AKSI BANK DUNIA UNTUK PENINGKATAN MANAJEMEN DAN PERENCANAAN PERTANAHAN DI INDONESIA .....	103
MATRIK 5 : TENTANG DAMPAK LIBERALISASI EKONOMI TERHADAP KEBIJAKAN PERTANAHAN MELALUI PENGATURAN HUKUM	218

## DAFTAR TABEL

TABEL 1 :	TENTANG DISTRIBUSI WILAYAH KODYA MALANG BERDASAR LUAS WILAYAH KECAMATAN .....	139
TABEL 2 :	TENTANG JUMLAH PENDUDUK KODYA MALANG MENURUT JENIS KELAMIN DAN KECAMATAN 1990 DAN 1997 ...	145
TABEL 3 :	TENTANG PRODUK DOMESTIK BRUTO KODYA MALANG TAHUN 1996-1997 .....	146
TABEL 4 :	TENTANG RENCANA DISTRIBUSI PENGGUNAAN TANAH..	148
TABEL 5 :	TENTANG LUAS PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PER - KOTAAN DI MALANG 1995-1997 .....	160
TABEL 6 :	TENTANG LUAS PENGGUNAAN TANAH PERKOTAAN DI KODYA MALANG ANTARA TAHUN 1997-1998 .....	162
TABEL 7 :	TENTANG BEBERAPA PERATURAN DAERAH YANG BERKENAAN DENGAN KEBIJAKAN PENGGUNAAN TANAH DI MALANG...	166
TABEL 8 :	TENTANG PERKEMBANAGN KISARAN HARGA DASAR TANAH LINGKUNGAN PERUMAHAN 1992-1996 .....	174
TABEL 9 :	TENTANG PERKEMBANAGN KISARAN HARGA DASAR TANAH LINGKUNGAN JASA 1992-1996 .....	177
TABEL 10 :	TENTANG DATA PEMANFAATAN TANAH BERDASARKAN IJIN LOKASI UNTUK PERUMAHAN .....	179
TABEL 11 :	TENTANG LUAS PEMANFAATAN TANAH PERKOTAAN BER- DASAR IJIN LOKASI PADA TINGKAT KECAMATAN .....	182
TABEL 12 :	TENTANG KENDALA PELAKSANAAN PEROLEHAN TANAH SETELAH KELUARNYA IJIN LOAKSI .....	184
TABEL 13 :	TENTANG DATA PEMANFAATN TANAH BERDASARKAN IJIN LOKASI UNTUK SEKTOR JASA KOMERSIAL .....	186
TABEL 14 :	TENTANG KASUS PERTANAHAN DI KMM MENURUT WILAYAH KECAMATAN 1995-1997 .....	192

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Dasar Pemikiran

Sejak Orde Baru mempercayai bahwa dengan pembangunan ekonomi tujuan negara dapat dicapai, maka pembangunan menjadi simbol gerakan nasional. Dalam pada itu pembangunan menampilkan fenomena universal dan semakin menampilkan wajah yang mengglobal (*multivalence*), dan bergantung pada posisi sosial, ekonomi, politik yang dimiliki oleh kelompok pengambil kebijakan dominan (mayoritas).

Oleh Juni Thamrin fenomena pembangunan diibaratkan sebagai "*malaikat*" penjaga surga yang sangat ramah dan pembawa rahmat bagi masyarakat, tetapi pada waktu yang bersamaan menampilkan wajah "*iblis*" bagi kelompok masyarakat yang lain. Pasang surut watak pembangunan sangat bergantung pada pilihan sistem ekonomi-politik makro yang dikembangkan oleh elite-elite pemegang kekuasaan dan aliansinya dengan pemegang kekayaan. Watak asli pembangunan yang dominan adalah akumulasi surplus yang dibangun dengan jalan mengekstraksi segenap sumber daya yang tersedia. Sejauh mana suatu negara dan kelompok masyarakatnya melindungi, memperbarui dan menyiasati eksploitasi terhadap sumber-sumber daya yang dimiliki, sangat tergantung pada visi, paradigma, kemauan politik dan imbalan kekuatan politik

yang ada dalam masyarakat tersebut<sup>1</sup>

Pembangunan menjadi sangat massif ketika perang dunia kedua usai dan cenderung menjadi "agama baru" setelah runtuhnya komunisme internasional. Agenda utama pembangunan lebih banyak diwarnai oleh kepentingan negara-negara maju. Liberalisasi ekonomi merupakan agenda utama mereka dengan makin menekankan agar perdagangan bebas segera terwujud. Melalui langkah tersebut mereka berupaya agar kontrol terhadap sumber-sumber daya di negara-negara dunia ketiga tetap terjamin. Hal tersebut dimungkinkan karena secara struktural, negara-negara maju telah lebih dahulu menguasai berbagai instrumen yang memungkinkan mereka dapat menguasai area persaingan bebas, terutama dalam area perdagangan dan investasi dunia. Secara sinis, berbagai kalangan yang mengkritik invasi perdagangan bebas, menyebutnya sebagai bentuk imperialisme gaya baru (*post modernisme*).

Apabila dicermati dengan bijaksana, agaknya tudingan di muka ada benarnya. Sebagai contoh, dalam laporan tahunan UNDP tahun 1992 disebutkan, salah satu instrumen penting dalam WTO adalah diberlakukannya Hak Milik Intelektual (*Trade Related Intellectual Property Rights-TRIPS*) sebagai

-----

1. Periksa Juni Thamrin, "Jejak Pembangunan Indonesia : Memilih Limpahan Berkah dan Beban", Sketsa Penghidang (Pengantar Penyunting) dalam Hetifah Sjaifudian dan Juni Thamrin (Peny.), *Menyingkap Retorika dan Realita : Refleksi dan Visi Jejak 50 Tahun Indonesia*, Akatiga, Bandung, 1995, hal. vii-xviii.

dasar untuk memonopoli suatu produk. Dalam situasi ketimpangan struktur penguasaan sumber daya dan kekayaan dunia - 20% negara dengan penduduk terkaya modal menguasai 82,7% perolehan GNP, kemudian menguasai 81,2% perdagangan dunia, selain itu mendapatkan 94,6% pinjaman komersial internasional, menguasai 80,6% tabungan internasional dan memiliki 80,5% investasi global, negara-negara maju telah menguasai 99% *Property Right*. Kondisi ini secara faktual telah menunjukkan diakuinya monopoli dalam sistem perdagangan dunia. Ini adalah bentuk dari suatu ketidakadilan global yang dipaksakan menjadi norma yang harus dipatuhi oleh negara-negara berkembang dan miskin di dunia ketiga, termasuk Indonesia, atas jargon pembangunan dan perdagangan bebas yang kompetitif<sup>2</sup>

Atas nama pembangunan, agenda pertumbuhan ekonomi suatu negara -- termasuk Indonesia -- ditentukan atas skenario dan intervensi lembaga-lembaga moneter internasional. Melalui mekanisme utang dan bantuan pembangunan, negara-negara maju sebagai pemegang saham mayoritas di bank dunia, misalnya, dapat memaksakan agenda kepentingan mereka ke dalam kebijakan pemerintah negara-negara berkembang dan miskin, termasuk Indonesia. Sebagaimana terjadinya krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia ( sejak Nopember 1997

-----

2. Juni Thamrin, Ibid, h. x

sampai sekarang), banyak pengamat mengemukakan bahwa penetrasi ekonomi dari lembaga keuangan/ekonomi internasional harus semakin dikurangi, namun melalui cara yang bagaimana ?, sampai sekarang belum ditemukan solusinya.

Hampir tiga dasa warsa Bank Dunia telah memainkan peranan yang penting bagi pembangunan di Indonesia. Sejak masa awal pemerintahan Orde Baru sampai sekarang Bank Dunia menjadi salah satu sumber pemberi pinjaman uang guna membiayai proyek-proyek pembangunan di Indonesia. Proyek-proyek pembangunan antara lain seperti bendungan, irigasi, jalan, transmigrasi, renovasi wilayah perkotaan, perumahan dan lain sebagainya dibiayai oleh dana dari Bank Dunia (World Bank). Dana tersebut diberikan oleh Bank Dunia dalam bentuk pinjaman yang harus dibayar kembali oleh pemerintah Indonesia secara mencicil menurut jangka waktu yang telah disepakati<sup>3</sup>.

- 
3. Bank dunia ikut mendukung pembentukan Intergovernmental Group On Indonesia (IGGI) yaitu suatu konsorsium dari negara-negara Eropa, Amerika, Jepang dan lembaga-lembaga multilateral seperti Bank Dunia (World Bank), Bank Pembangunan Asia (Asian Development Bank), yang setiap tahunnya memberikan pinjaman uang kepada Indonesia. IGGI didirikan pada tahun 1967 dan pada tahun 1992 atas permintaan Indonesia IGGI dibubarkan oleh karena Indonesia tidak ingin bantuan luar negeri dikaitkan dengan hak asasi manusia. Tindakan pemerintah Indonesia itu dilakukan sebagai reaksi terhadap pemerintah Belanda yang membekukan bantuan keuangan kepada pemerintah Indonesia sehubungan dengan peristiwa pembunuhan massal masyarakat Timor-Timur di Santa Cruz, Dili. Setelah IGGI bubar pada tahun 1992 itu juga Bank Dunia membantu pemerintah Indonesia untuk mendirikan Consultative Group On Indonesia (CGI). Sampai saat ini Indonesia merupakan salah satu negara penerima pinjaman terbesar dana Bank Dunia. Hingga

Seperti diketahui, untuk kepentingan rehabilitasi dan pembangunan ekonomi Indonesia, pemerintah Orde Baru sejak awal berdirinya mencari dukungan ekonomi dari negara-negara Eropa Barat, Amerika dan Jepang. Untuk itu ditetapkan kebijakan ekonomi yang dapat meyakinkan negara-negara tersebut untuk memberikan bantuan dan menanamkan modalnya di Indonesia. Dalam suatu pertemuan di Tokyo tanggal 19-20 September 1966, yang dihadiri negara-negara Barat, yaitu Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman Barat, Italia, Belanda, Jepang, Australia, Selandia Baru, Kanada, Swiss dan Dana Moneter Internasional (IMF), pemerintah Indonesia membuat suatu pernyataan yang menyatakan, bahwa prioritas pembangunan akan diberikan stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. Pernyataan pemerintah Indonesia itu menjanjikan hal-hal sebagai berikut : (i) memperlancar operasi pasar yang ada dengan memberikan kesempatan berusaha yang sama kepada perusahaan negara maupun perusahaan asing; (ii) Memulihkan keseimbangan antara pendapatan dan belanja pemerintah; (iii) Mengikuti kebijaksanaan manajemen ketat dalam hal kredit dan mata uang asing; (iv) membentuk hubungan ekonomi yang layak antara ekonomi dalam negeri dan internasional ( dengan pembebasan transaksi devisa dan

-----  
...Continued...

periode 30 Juni 1994 jumlah pinjaman Bank Dunia mencapai 21,3 triliun dollar (lihat Elsam, Atas Nama Pembangunan, 1995 :33).



penyederhanaan nilai tukar<sup>4</sup>.

Sebagaimana pula dikemukakan oleh Eko Budihardjo<sup>5</sup> bahwa faktor-faktor yang berperan dalam perkembangan dunia yang kian mengkota memang sangat beragam. Namun jika ditelaah lebih mendalam maka dapat dikelompokkan dalam tiga faktor kategori;

*Pertama*, globalisasi ekonomi dan aktivitas sosial, yang menyebabkan dunia ini seolah menjadi satu kesatuan tanpa ada batas-batas yang jelas antarnegara, antardaerah dan antarkota. Pasar dan tenaga kerja yang semula terbatas hanya berskala lokal, sekarang telah berubah akibat pola produksi dan konsumsi yang dikendalikan oleh kekuatan institusi atau kelembagaan global, yang kebanyakan berlokasi di kota raya.

*Kedua*, pertumbuhan yang eksponensial dari ukuran dan jumlah kota serta penyebaran kota-kota (termasuk kota baru dan kota satelit) yang merambah ke teretori yang semula tidak diduga akan menjadi kota. Perbukitan, persawahan, pantai, semuanya diserbu tanpa ampun. Bahkan lautpun direklamasi menjadi kawasan perkotaan yang dinilai menjanjikan ... .

*Ketiga*, Kantong-kantong residu daerah pedesaan semakin merosot kondisinya, kehilangan pesona dan daya tariknya, kurang memberi peluang bagi warganya untuk berkembang, karena boleh dikata tidak ada alternatif (terutama dalam kaitannya dengan lapangan kerja). ... Hilangnya lahan-lahan pertanian sebagai tempat bekerja dan memperoleh pekerjaan membuat persoalan sendiri dari pembangunan kota (masalah urbanisasi)... .

---

4. Lihat Muhtar Mas'ood, *Ekonomi dan Srtuktur Politik: Orde Baru 1966-1971*, Jakarta, LP3ES, 1989, hal 82-83.

5. Lihat: Eko Budihardjo Artikel dalam rangka memperingati hari Habitat 1997; "Perumahan Dalam Dunia Yang Mengkota", dalam *Kompas*, Kamis 30 Oktober 1997 No.123 Tahun ke-33 hal. 4-5.

Kemudian lain dari pada itu, sejak persoalan tanah muncul sebagai agenda perdebatan publik terutama sejak dorongan akumulasi kapital semakin kuat di masa orde baru, isu utamanya tidak banyak berubah. Diantara yang paling menonjol adalah sebagai berikut.

*Pertama*, adalah reduksionisme persoalan tanah. Dalam masyarakat yang berkembang semakin kapitalistik, nilai tanah dilepaskan dari berbagai dimensi, sosial, kultural dan politik, yang sebelumnya melekat padanya. Tanah hanya dinilai berdasarkan utilitas ekonominya. Artinya nilai tanah lebih ditentukan melalui mekanisme pasar, yaitu permintaan dan penawaran atasnya. Akibatnya makna tanah mengalami *depolitisasi dan desosialisasi*. Ikatan tanah secara emosional dengan manusia dan dengan dimensi-dimensi non ekonomis lain tidak lagi menjadi bahan pertimbangan dalam penentuan atas harga tanah. Karena itu tidak lagi mengherankan kalau banyak terjadi keruwetan dan konflik terbuka mengenai tanah adat yang secara tradisional dilindungi oleh hukum adat.

*Kedua*, tanah sebagai alat spekulasi akumulasi kapital. Perkembangan kapitalisme juga mendorong perubahan fungsi tanah yaitu sebagai salah satu faktor produksi utama menjadi sarana investasi. Bagi banyak investor, pemilikan atau penguasaan tanah merupakan investasi yang sangat menguntungkan. Dalam jangka panjang investasi seperti itu menjanjikan keamanan, kepastian pendapatan, nilai tinggi

dan umumnya terhindar dari inflasi. Akibatnya, banyak tanah dibeli tidak untuk digarap atau dikembangkan.

Ketiga, Konsentrasi pemilikan atau penguasaan secara besar-besaran . Sejak tahun 1980-an banyak dilaporkan mengenai "tuan tanah" baru di Jawa dan Jawa Timur. Dilaporkan bahwa 10 resitor terbesar di Jawa Tengah dan 10 resitor terbesar di Jawa Timur rata-rata memiliki atau menguasai ratusan hektar tanah. Bahkan di Jawa Timur ada resitor yang memiliki atau menguasai 1.000 hektar lahan-lahan. Mengenai tanah tambak di Jawa Timur, Hotman Siahaan melaporkan kasus yang serupa. yaitu lahan tambak seluas 4.069.035 hektar hanya dimiliki oleh 290 orang (secara individual maupun secara badan hukum).

Dan yang keempat, adanya "keharusan struktural" bagi pemerintah nasional untuk mengakomodasi tuntutan investor asing dalam hal lahan untuk keperluan pembangunan pabrik. Misalnya, salah satu konsekwensi dari penandatanganan kesepakatan mengenai World Trade Organization (WTO) adalah keharusan menerapkan kesepakatan tentang '*trade-related investment measures*' (TRIMs), yang dalam praktek mengharuskan pemerintah nasional menghilangkan hambatan berupa apapun yang mengganggu operasi investasi asing. Salah satu hambatan yang akhir-akhir ini dijadikan sasaran oleh investor asing adalah tiadanya kebebasan bagi mereka untuk memiliki atau menguasai lahan di Indonesia. Ada yang sudah membayangkan bahwa akomodasi itu bisa berbentuk perpanja-

ngan masa hak guna bagi investor melewati batas 30 tahun. Tanpa akomodasi seperti itu investor tidak akan datang sebanyak yang diinginkan.<sup>6</sup>

Persoalan yang multi dimensi inilah yang menurut banyak pengamat menjadi pemicu konflik atas tanah yang terjadi di masa Orde Baru. Mengingat kecenderungan pemerintah yang lebih menekankan kebijakan pada kebijakan pasar yang semakin kapitalistik, yang diperkuat oleh paham "*neo-liberalisme ekonomi*" yang melanda seluruh dunia, tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa pemburukan persoalan itu sangat mungkin terjadi.

Uraian diatas mengantarkan kepada suatu pemahaman bahwa dalam pembangunan dalam realitasnya selalu menampilkan dua wajah yang berbeda, satu sisi mensejahterakan terutama bagi pemilik kapital kuat, yang pada umumnya sebagai kelompok minoritas bangsa dan pada sisi yang lain menderitakan (merugikan) terutama bagi kelompok masyarakat ekonomi lemah sebagai kelompok yang mayoritas (kebanyakan). Persoalannya kemudian, seberapa besar kesejahteraan yang diperoleh jika dibanding dengan penderitaan-pengorbanan dan kerugian yang dialami masyarakat banyak. Apakah orang yang mengalami penderitaan juga ikut menikmati hasil pembangunan, atau apakah orang-orang yang menikmati

-----

6. Periksa Mochtar Mas'ud, "Pengantar" dalam Noer Fauzi, *Tanah dan Pembangunan*, Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hal. v-vi.

kebaikan (hasil-hasil) pembangunan juga adalah orang-orang yang telah berkorban dan menderita?. Salah satu masalah yang cukup aktual, berkenaan dengan itu adalah masalah pertanahan. Masalah pertanahan selalu muncul ditengah-tengah kita, yang selalu mengusik hati nurani dan bahkan harkat martabat kemanusiaan kita. Maka amat menarik dan penting untuk melakukan telaah terhadap masalah tersebut.

## **B. Latar Belakang Permasalahan**

Fenomena sosial yang paling menonjol dalam sepuluh tahun terakhir era Orde Baru, selain masalah politik dan ekonomi, adalah masalah pertikaian tanah. Hampir setiap hari ada pemberitaan menghiasi halaman-halaman media cetak (koran, majalah ) dan media elektronika (televisi) mengenai fenomena tersebut. Hal ini dikarenakan aktivitas pembangunan telah begitu meluasnya dan berjalan sebagaimana yang dikehendaki oleh pelaksana-pelaksana pembangunan. Intensitas pembangunan yang menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai keperluan ( seperti; permukiman, industri, berbagai prasarana jalan, irigasi dan prasarana kota lainnya), maka kemudian memaksa alih fungsi tanah pertanian (terutama tanah di daerah pinggiran), menjadi tanah nonpertanian dengan segala konsekuensinya.<sup>7</sup>

-----

7 Menurut laporan pemerintah dalam hal ini Departemen Pertanian, dalam

Masalah alih fungsi dan alih status pertanahan diperkotaan seringkali menimbulkan masalah-masalah sosial tersendiri (seperti penggusuran, sengketa ganti rugi, dan lainnya), selain itu masalah ketenaga kerjaan dan pengangguran, tekanan penduduk, kebersihan, limbah domestik dan industri dan kawasan kumuh serta masalah demografi lainnya. Misalnya saja di Jawa Timur antara tahun 1994-1996 dapat diamati beberapa kasus tanah perkotaan, seperti: Kasus Tanah Pranti untuk Pengembangan Bandara Juanda, Proyek Perluasan Jalan di Kenjeran Surabaya, Proyek Tubanan, Kasus Tanah Kampung Dukuh dan Urip Sumoharjo. (lihat : Sketsa HAM Jatim 1994 dan 1995 LBH Surabaya dan Bagong Suyanto, Gejala Arus Bawah, 1994). Kemudian di daerah Malang Kasus pembebasan Tanah Buring, Ruslag Kampus APP, alih fungsi beberapa tanah aset (Negara) Pemda ke Swasta (tanah bekas markas Brimob di Jalan Trip, Lapangan Indrokilo, bekas LP Wanita, kantor PDAM, bekas terminal Patimura, tanah Polwil Malang dan sebagainya).

Sementara itu, karakter dan penampakan masalah pertanahan di Indoensia tidak hanya bisa ditelusuri dari pelaksanaan tekad, isi materiil, makna dan pelaksanaan UUPA (UU.No.5/1960) saja. Tidak juga hanya bisa ditelusuri

-----  
...Continued...

10 tahun terakhir telah terjadi penyusutan lahan sawah dan lahan kering khususnya di Jawa seluas 970.000 hektar. Akibat dari alih fungsi menjadi lahan industri dan pemukiman serta prasarana jalan (jalan tol). Lihat "Susut 970.000 Ha, Sawah dan Lahan Kering di Jawa" berita Kompas, Juma'at, 20 September 1996, Halaman 8.

melalui perencanaan dan pengaturan sumberdaya tanah (*planning and management land resources*), --- juga terhadap pelaksanaan UU Penataan Ruang (UU No.24/1992) ---, tetapi karakter penampakan masalah pertanahan dewasa ini harus ditelusuri pula dari karakter pembangunan kapitalisme yang bertumpu pada modal besar dan modal internasional, yang difasilitasi oleh pemerintah melalui kebijakannya<sup>8</sup> Maka amat menarik menelusuri kebijakan pertanahan kaitannya dengan liberalisasi ekonomi yang banyak ditentukan oleh kekuatan ekonomi internasional.

Liberalisasi ekonomi dalam hal ini diartikan sebagai sistem perekonomian yang lebih mengarah pada mekanisme pasar, merupakan sesuatu yang tidak dapat ditawar lagi. Namun saat ini yang diperlukan adalah antisipasi terhadap dampak liberalisasi ekonomi tersebut, terutama dengan hadirnya berbagai investasi asing yang mau tidak mau akan memanfaatkan sumberdaya apa saja yang dimiliki oleh Indone-

---

8 Periksa Noer Fauzi, *Menuju Pasar Tanah yang Efisien : Kebijakan Pemerintah Penguasaan Tanah dan Sengketa tanah* dalam *Profil Indonesia*, CIDES, Jakarta, 1995. hal. 254, Noer Fauzi, "Reformasi Menuju Pasar Tanah Yang Efisien: Peta Kebijakan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di akhir Abad 20" dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Edisi 3/Juli 1996, hal. 43-44 dan Kemudian bandingkan Arif Budiman, "Fungsi Tanah dalam Kapitalisme" dalam *Jurnal Analisis Sosiasl*, Edisi 3/Juli 1996, Bandung, Akatiga. hal. 6.

sia, terutama sumberdaya tanah yang semakin langka.<sup>8a</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, penulis mengamati bahwa masalah penggunaan tanah diperkotaan sering menimbulkan konflik sosial yang terbuka. Hal ini terjadi karena yang sering menjadi masalah dalam perkembangan kota-kota dan pembangunan perkotaan adalah, kelemahan dalam penerapan manajemen tanah perkotaan yang tampak dari meningkatnya harga tanah yang mendorong timbulnya spekulasi<sup>9</sup>, (bisnis pertanahan gelap/percaloan tanah), kelangkaan tanah perkotaan untuk permukiman dan industri, alih fungsi tanah (ruislag), alih status dan berbagai bentuk kegiatan lainnya.

Menghadapi keadaan yang demikian, seolah kebijakan perencanaan kota terlihat masih berjalan secara acak, tambal sulam dan tidak terencana. Padahal hampir di beberapa kota besar dan sedang telah lama dibuat rencana induk perencanaan dan pengembangan kota (misalnya Jakarta dibuat sejak tahun 1967), bahkan ada yang dibuat sejak jaman penjajahan Belanda (misalnya kota Malang perencanaanya

-----

8a. Lihat Maria S.W. Sumardjono, "Dampak Liberalisasi Ekonomi Terhadap Distribusi Penguasaan Tanah dan Implikasi Yuridisnya" Makalah dalam Seminar Nasional: Kebijakan Pertanahan dan Liberalisasi Ekonomi (Antisipasi dan Implikasinya), FH.UGM Yogyakarta, 28 Oktober 1995.

9 Seperti diberitakan pada harian Surya, 25 April 1997 ada 4 Pengembang fiktif di Jatim yang diberi sanksi oleh REI Jatim karena banyak menimbulkan masalah dengan masyarakat konsumen.



telah dibuat secara lengkap dan detail sejak tahun 1917).

Penelitian ini pada dasarnya merupakan suatu usaha, melalui analisis yuridis-sosiologis (*socio-legal studies*), untuk mengamati kondisi-kondisi dan sebab-sebabnya timbulnya permasalahan dari penggunaan tanah perkotaan, khususnya di Malang, serta ingin mengamati apakah liberalisasi ekonomi mempengaruhi kondisi-kondisi tersebut atau ingin mengetahui apakah liberalisasi ekonomi mempengaruhi terhadap kebijakan pertanahan diperkotaan. Maka sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa memahami hukum dalam pendekatan sosiologi hukum, maka hukum dan sistem hukum tidak dilihat sebagai sistem perundang-undangan dan doktrin-doktrin hukum, melainkan hukum sebagai *struktur sosial* dan *perilaku*<sup>10</sup>, hukum sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem sosial masyarakat.

### C. Pembatasan dan Rumusan Masalah

Mengingat luasnya permasalahan pertanahan diperkotaan pada umumnya, maka penelitian ini dibatasi pada dampak liberalisasi ekonomi atas kebijakan penggunaan tanah perkotaan dengan adanya pembangunan dan pengembangan kota.

---

10 Lihat, Satjipto Rahardjo, *Sistem Hukum Nasional Ditinjau dari Prespektif Sosiologis*, Makalah pada Temu Ilmiah Nasional Mahasiswa Hukum, UGM Yogyakarta, 17-20 Maret 1997, hal.1-2.

Sehingga berdasarkan pembatasan diatas, dapat dirumuskan fokus permasalahan sebagai berikut :

Bahwa, apakah munculnya masalah-masalah pertanahan di perkotaan merupakan bentuk dari kegagalan kebijakan hukum pertanahan, sebagai akibat dari pelaksanaan liberalisasi ekonomi dalam penggunaan tanah perkotaan untuk pembangunan?

Permasalahan tersebut dijabarkan ke dalam pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- a. Dalam bentuk apakah masalah-masalah hukum yang muncul dari penggunaan tanah di perkotaan ?;
- b. Faktor-faktor apakah yang menjadi sebab dari munculnya masalah tersebut ?;
- c. Apakah terjadinya masalah dan sebab tersebut merupakan dampak dari pelaksanaan kebijakan liberalisasi ekonomi?;
- d. Apakah liberalisasi ekonomi berdampak pada pelaksanaan kebijakan penggunaan tanah perkotaan ?

#### **D. Dasar Rujukan**

##### **1. Penelusuran Pustaka**

Uraian berikut ini, berupaya menjelaskan tentang beberapa sumber kepustakaan/literatur yang relevan untuk mendukung penulisan tesis, disamping juga untuk menunjukkan perbedaan aspek yang dibahas dalam penulisan ini.

Bahan kepustakaan yang membahas masalah pertanahan dikaitkan dengan masalah perkotaan dapat dikatakan masih

jarang ditemukan, apalagi yang berkaitan dengan tinjauan pada aspek hukum. Meskipun demikian penulis menemukan beberapa sumber pustaka yang melihat fenomena atas dampak penerapan hukum agraria. Berapa literatur antara lain yang ditulis oleh Karl J. Pelzer (1991) tentang *Sengketa Agraria : Pengusaha Perkebunan Melawan Petani* (Judul Asli : "*Planters against Peasants, the Agrarian Struggle in East Sumatra 1947-1958*", yakni suatu studi tentang konflik pertanahan di Sumatra Timur antara tahun 1947-1958 sebagai akibat dari bentuk-bentuk kebijakan pemerintahan setempat pada waktu itu yang masih bersifat kolonial dibarengi pula dengan adanya konflik ideologi antar partai pada waktu itu. Buku ini pada dasarnya menjelaskan secara mendasar mengenai kebijakan pertanahan atau Agraria yang dipengaruhi oleh kebijakan ekonomi dan politik yang dominan pada waktu itu.

Kemudian buku yang ditulis oleh Jan Breman, yakni *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja (Jawa dimasa Kolonial)* edisi Indoneisa terbit tahun 1986. Buku ini merupakan hasil penelitian mengenai mobilisasi tanah dan tenaga kerja pertanian yang dilakukan di sebuah daerah pertanian di Jawa Barat (Cirebon) selama masa penjajahan antara tahun 1918-1925. Dari uraian buku ini dapat diketahui bahwa kebijakan pertanahan pada waktu itu, khususnya program "*landreform*" amat berpihak pada pemerintah kolonial meskipun ada upaya untuk membantu meningkatkan pendapatan petani-petani miskin, sehingga ketimpangan penguasaan tanah tetap menjadi

masalah yang sulit untuk diselesaikan. Bahwa petani atau orang yang tidak mempunyai akses politik selalu dalam posisi yang lemah atau dilemahkan.

Disertasi Erman Rajagukguk (University of Washington, 1988) yang edisi Indonesia terbit tahun 1995 dengan judul *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, disertasi ini lebih banyak membahas tentang sejarah kebijakan pertanahan masa penjajahan, dan analisis terhadap usaha-usaha pembaharuan hukum agraria Indonesia tahun 1960-an, dikaitkan pula dengan pola penguasaan tanah pedesaan dan pola pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat desa. Namun demikian sumber literatur ini akan banyak membantu penulis untuk membahas tentang kebijakan pertanahan Orde Baru sebagai bahan pembandingan.

Disertasi lain yang membahas masalah pertanahan adalah yang dibuat oleh Achmad Sodiki (Unair, Surabaya, 1994) yang berjudul *Penataan Pemilikan Hak atas tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang*, disertasi ini lebih banyak memusatkan perhatian pada masalah pola pemilikan tanah perkebunan dan pola atau bentuk konflik tanah perkebunan serta pola penyelesaiannya (*Ringkasan disertasi ini pernah dimuat dalam Prisma No.9/1996 halaman 3 -19*).

Kemudian Endang Suhendar (Akatiga 1994) *Pemetaan Pola-Pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*, buku ini merupakan hasil penelitian yang memusatkan perhatiannya pada bentuk sengketa pertanahan kaitannya dengan kebijakan pertanahan

pada masa Orde Baru. Pembangunan ekonomi yang cenderung mengagungkan modal, menjadikan tanah terkooptasi oleh kekuatan besar ekonomi, hal ini dibuktikan dengan memusatnya kasus-kasus pertanahan pada pusat pertumbuhan ekonomi, wilayah Botabek dan Bandung Raya. Kemudian selain itu Endang Suhendar (Akatiga, 1995) *Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat* buku ini juga merupakan hasil penelitian. Namun buku ini lebih menfokuskan perhatiannya pada pelaksanaan UUPA yang mengatur tentang pembatasan pemilikan hak atas tanah, dimana diungkapkan bahwa semakin banyak petani-petani yang kehilangan hak atas tanahnya dan semakin tinggi tingkat kepemilikan tanah yang bersifat absente (tanah yang dimiliki orang kota atau modal kuat - petani berdasi). Dari beberapa sumber pustaka tersebut secara umum berkesimpulan bahwa munculnya persoalan pertanahan dalam berbagai bentuknya selalu terkait dengan masalah politik ekonomi. Bahan-bahan tersebut akan digunakan sebagai rujukan dan sekaligus pembanding terhadap fenomena empiris yang akan ditemui dalam penelitian ini.

Selain itu dapat pula ditemukan buku yang membahas masalah kebijakan pertanahan di kawasan perkotaan, seperti buku karya Hans-Dieter Evers (terbit pertama tahun 1982) tentang *Sosiologi Perkotaan: Urbanisasi dan Sengketa tanah di Indonesia dan Malaysia*. Buku ini disusun berdasarkan hasil penelitian masalah urbanisasi dan sengketa pertanahan di beberapa kota Indonesia (Jakarta, Padang, kota lainnya)

dan beberapa kota di Malaysia (Malaka, Penang, Bharu). Pokok bahasan yang berkenaan dengan masalah pertanahan pada dasarnya bermaksud mengungkapkan beberapa latar belakang pola sengketa pertanahan dan peta tentang perubahan pemilikan tanah perkotaan. Pada intinya buku ini ingin menjelaskan bahwa kecenderungan perkembangan kota-kota dinegara berkembang adalah kota meluas kearah pinggiran. Dimana yang terjadi adalah pebagian tanah-tanah yang luas (namun bersifat sementara) sebagai bentuk dari tindakan pemborong pembangunan kota yang memborong tanah-tanah masyarakat dalam satu lokasi tertentu, kemudian dibagi-bagi dalam pemilikan yang kecil (perumahan/pemukiman, lokasi industri, dll). Dikemukakan pula bahwa masalah sengketa pertanahan diperkotaan bukanlah persoalan etnis semata tetapi lebih pada masalah kelas sosial.

Handiono dan Paulus H. Soehargo (terbit tahun 1996) *Perkembangan Kota dan Arsitektur Kolonial Belanda di Malang*, buku ini juga merupakan hasil penelitian yang mendasarkan pada studi dengan metode historis dokumenter dan metode diskriptif dengan teknik survai. Penulisan ini lebih banyak menguraikan tentang sejarah perkembangan kota Malang pada masa sebelum kemerdekaan, khususnya mengenai tata kota dan arsitektur bangunannya. Namun terdapat suatu hal yang menarik berkenaan dengan aspek hukum, bahwa perkembangan kota Malang didorong oleh adanya UU Gula (Suikerwet) 1878 dan UU Agraria (Agrarichewet) tahun 1870 dan UU

Desentralisasi tahun 1903 (yang berlaku tahun 1905).

Philip Kivell (London and New York 1993) *Land and the City*, buku ini merupakan hasil analisis aspek-aspek penggunaan tanah bagi proses pembangunan perkotaan, dimana antara keduanya mempunyai hubungan langsung dengan kekuatan sosial, politik dan ekonomi terhadap pola kehidupan sehari-hari masyarakat kota yang tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan akan tanah. Maka disinilah dibahas model-model penggunaan tanah yang dikaji secara kritis melalui keterlibatan pasar dan intervensi publik dalam cara-cara alokasi tanah. Buku ini merupakan bahan utama untuk dipakai sebagai bahan rujukan dan perbandingan dalam mengkaji penggunaan tanah perkotaan dalam penulisan ini.

Studi lain yang langsung mengkaji masalah tanah perkotaan adalah dilakukan oleh Bagong Suyanto tentang *Pembangunan Kota dan Sengketa Tanah : Kasus Kotamadya Surabaya* dalam Prisma No.9 September 1996. Inti hasil penelitian ini menyatakan bahwa; lahirnya berbagai bentuk sengketa pertanahan diperkotaan disebabkan oleh berbagai benturan kepentingan antara lain, masalah pertambahan jumlah penduduk, kebutuhan lahan pemukiman, lahan industri, lahan untuk perdagangan, lahan untuk pemerintahan, dan prasarana kota yang semakin meningkat dengan pesat. Namun, amat tragis bahwa dalam konflik kepentingan tersebut rakyat kecil selalu menjadi pihak yang kalah, sementara kepentingan pemodal lebih diuntungkan.

Adapun fokus perbedaan kajian yang dilakukan penulis dengan hasil telaah yang lain, sebagaimana tersebut terdahulu adalah pada fenomena perkembangan penggunaan tanah perkotaan yang terjadi pada masa Orde Baru pada periode Repelita V dan VI (sebelum terjadi reformasi), dikaitkan dengan pengaruh bekerjanya sistem ekonomi yang menganut pasar bebas (liberalisasi ekonomi) sebagai sebuah gejala global yang tidak bisa ditawar.

## 2. Peran Hukum dalam Pembangunan Ekonomi<sup>11</sup>

Konsepsi klasik yang menjelaskan hubungan hukum dengan pembangunan dikembangkan seorang sosiolog Jerman, Max Weber. Weber mencari kaitan antara tiga fakta yang terjadi di Eropa pada waktu yang bersamaan (pada abad ke-18), yaitu;

- (1). ketika timbulnya sistem hukum modern yang rasional (*arose the rational legal system*),
- (2). berdirinya sistem negara-nasional yang mempunyai kekuatan sentral (*the emergence of centralized nation-state*), dan;
- (3). lahirnya sistem ekonomi industri (*the industrial economy*).

Percaya bahwa ada korelasi yang positif antara lahirnya sistem hukum yang rasional dengan timbulnya negara nasional dan kebudayaan industri di Eropa pada saat itu, maka Weber

-----

<sup>11</sup> Bagian ini diambil atau dikutip dari bagian tulisan, Sofjan A. Djalil, tentang "Dampak Perubahan Lingkungan Usaha terhadap Infrastruktur Hukum Bisnis di Indonesia", dalam Majalah Ekonomi KELOLA Edisi 12/V/1996, Program Studi MM UGM Yogyakarta, hal. 29-40.



kemudian berteori bahwa semakin rasional sistem hukum, semakin besar kemungkinan lahirnya masyarakat industri kapitalis (*capitalist-industrial society*). Weber menilai sistem hukum Eropa adalah yang paling rasional dibandingkan dengan sistem hukum yang dimiliki oleh masyarakat lain (yang ada pada masa itu atau sebelumnya). Oleh sebab itu ia yakin sistem hukum yang rasional itu adalah salah satu faktor penting yang memberikan fasilitas terhadap lahirnya sistem kapitalis di Eropa (dikutip Djalil dari; Trubek, 1972 : 9).

Pandangan Weber tentang hukum yang rasional terdiri dari tiga aspek, yaitu :

- (1). Struktur hukum harus independen dari kekuatan-kekuatan masyarakat (*The legal structures is autonomous from other sphere of society*);
- (2). Hukum dibuat dan dilaksanakan dengan sengaja dan terencana (*The norms it formulates and enforces are consciously wrought*), dan;
- (3). Norma hukum dilaksanakan secara konsisten terhadap semua kasus yang serupa (*Those norms are consistently applied to all similar cases*).

Akibat rasionalitas tersebut hukum menjadi dapat diperkirakan (*predictable*), maksudnya dengan berpedoman pada norma hukum, tingkah laku seseorang dapat diperkirakan. Misalnya sebuah kontrak yang dibuat sesuai dengan hukum dapat dipastikan akan dihormati oleh para pihak. Jika salah satu pihak melanggar, mekanisme hukum akan memberikan sanksi. Kemampuan memperkirakan ini memberikan insentif kepada individu untuk melakukan berbagai kegiatan ekonomi

dan memberikan fasilitas kepada perorangan untuk melakukan berbagai kontrak, karena seseorang yakin bahwa hasil jerih payahnya dalam transaksi ekonomi akan terlindungi dari perampasan atau penyerobotan (*depredations*) oleh orang lain (Seperti dikutip Djalil dari Trubek 1971, Modigliani dan Perotti, 1991)<sup>12</sup>

Menginterpretasikan pendapat Weber, sebagian sarjana kemudian percaya bahwa sistem hukum modern yang rasional adalah merupakan syarat mutlak dari industrialisasi. Berdasarkan konsepsi ini, mereka percaya bahwa Negara Dunia Ketiga tidak akan mampu berkembang ekonominya (menjadi negara induetri) kecuali negara-negara ini menciptakan atau mengadopsi sistem hukum Barat yang moderen.

Walaupun beberapa bukti mendukung bahwa dengan mengimpor hukum Barat negara bukan-Barat mampu menjadi negara industri, tetapi tidak bisa ditarik sebuah generalisasi dari kasus tersebut. Sebagian sarjana menunjukkan Jepang sebagai contoh hidup (*living example*) dari kebenaran bahwa sistem hukum yang modern telah membantu terciptanya industrialisasi di negara Sakura ini. Setelah sengaja mengimpor sistem hukum perdata dan hukum dagang Jerman, dalam lima puluh tahun Jepang telah berubah menjadi masya-

-----

12 Bandingkan pula, Satjipto Rahardjo, "Liberalisasi, Kapitalisme dan Hukum Indonesia" dalam *Kompas* Edisi No. XXX/198, Senin, 16 Januari 1995, halaman : 4-5.

rakat Industri (Effros, 1988). Akan tetapi sarjana lain tidak sependapat. Memang benar Jepang telah mengimpor sistem hukum Barat, akan tetapi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Jepang jarang menerapkan hukum sebagaimana yang digambarkan oleh Weber.

Disamping itu, ada beberapa negara lain yang telah mengimpor sistem hukum Barat, tetapi tidak mengalami industrialisasi sebagaimana yang dialami oleh Jepang. Oleh karena itu para sarjana mempertanyakan watak yang sebenarnya dari hubungan hukum dan pembangunan ekonomi. Effros (1988) misalnya mempertanyakan apakah sistem hukum yang rasional merupakan (1) kekuatan yang independen (2) Kekuatan yang memotifisir atau (3) kekuatan yang berkaitan erat dengan pembangunan ekonomi (lihat : Djalil, 1996 : 33).

Effros seharusnya menyatakan bahwa berdasarkan pengalaman dari sejumlah negara berkembang, seseorang hanya dapat membuat konklusi bahwa peranan hukum yang rasional dalam pembangunan ekonomi hanya bersifat mendukung (*supporting factor*). *"The adaption of a legal framework cannot ensure for the adopting country a repeat of the experience of the country from which the framework was borrowed."* Haiti misalnya telah mengadopsi sistem hukum Perancis, tetapi arah perkembangannya tidak ada hubungannya dengan ekonomi Perancis.

Beberapa variabel lain memainkan peranan penting dalam hal ini. Weber sendiri berpendapat bahwa faktor penting yang diperlukan dalam kaitan antara hukum dengan pembangunan ekonomi adalah adanya sistem pasar bebas.

Trubek mengulangi pandangan Weber yang beragumen bahwa:

*"Modern law does not produce economic development; it merely help structure the free market system.... To the extent, therefore, that the economic development in the Third World is not based on free markets, Weber's work cannot support any inference that modern law.... will cause or contribute to economic development (dikutip Sofyan A. Djalil, dari Trubek, 1972 : 14)."*

Oleh karena hanya sedikit dari negara berkembang yang menganut sistem pasar bebas, maka sedikit sekali negara berkembang yang mengadopsi sistem hukum Barat, mengalami kemajuan ekonomi yang serupa (dengan negara Barat).

Sarjana lain beragumen bahwa kegagalan sistem hukum modern dalam mentransformasikan pembangunan ekonomi di negara Dunia Ketiga karena beberapa faktor. Gunnar Myrdal (1968), misalnya menjelaskan kegagalan ini disebabkan oleh apa yang disebutnya sebagai fenomena "soft state". Penjelasannya tentang *soft state* adalah sebagai berikut:

*...By that term I mean to characterize a general lack of social discipline in underdeveloped countries, signified by weaknessess: deficiency in their legislation and, in particular, in law observance and enforcement; lack of obedience to rules and directives handed down to public officials on variuos levels; frequently collusion of these officials with powerful persons or groups of persons whose conduct they should regulate; and at the bottom, a general inclination of people in all strata to resist public control and their implementation. Also*

*within the concept of soft state is corruption, a phenomenon which seems to be generally on the increase in underdeveloped countries.*

Walaupun pernyataan Gunnar Myrdal didasarkan atas penelitian yang dilakukannya sekitar tahun 1960an, namun sebagian besar observasinya masih relevan dan valid sampai hari ini. Myrdal percaya bahwa kelemahan "*soft state*" yang ditandai oleh korupsi yang merajalela dan kurangnya disiplin sosial dapat menghambat pembangunan ekonomi. Argumen yang sama dikemukakan oleh Modigliani dan Perotti yang mengatakan bahwa kelemahan dari pelaksanaan hukum (*law enforcement*), korupsi dan campur tangan pemerintah yang berlebihan dan arbitrer ke dalam pasar (*arbitrary intervention by government in the market*) dapat merukak kredibilitas kebijakan ekonomi dan mengurangi kepercayaan publik terhadap proses hukum. Hal-hal ini dapat menciptakan kerugian ekonomis yang besar (Modigliani dan Perotti, 1991).

Masih ada sarjana lain yang berargumentasi bahwa sistem hukum yang rasional saja tidak dapat membawa manfaat maksimum terhadap pembangunan ekonomi jika tidak ada birokrat profesional yang andal, mampu menerapkan dan menyesuaikan norma hukum terhadap perubahan keadaan. Weber sendiri mengakui besarnya peranan birokrasi dalam memberikan kontribusi terhadap lahirnya masyarakat industri di Barat.

Jika tidak ada birokrasi yang terdidik baik dan terbayar baik (*well-trained and well-paid*) yang mampu memodi-

fikasi hukum sesuai dengan perkembangan keadaan, maka hukum dapat menjadi penghalang dari proses pembangunan (Hager, 1972). Berbagai kasus telah teridentifikasi di Indonesia dimana keputusan-keputusan Hakim yang tidak "capable" dalam menafsirkan dan menerapkan hukum sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan ekonomi telah menjadi hambatan dalam upaya menumbuhkan kepercayaan orang banyak terhadap transaksi bisnis di Indonesia.<sup>13</sup>

Akhirnya, sebagai penutup dari debat yang telah diuraikan di muka, mungkin kita setuju dengan kesimpulan yang dibuat oleh Effros tentang kaitan antara hukum dengan pembangunan ekonomi. Setelah melakukan observasi yang intensif Effros (1988) sampai kepada kesimpulan bahwa:

*"all other things being equal, a society with a more rational set of rules (laws) is likely to perform more efficiently than another whose rules are irrational, contradictory or otherwise dysfunctional"*

"semua pemikiran yang tampak berbeda, pada hakekatnya adalah sama. Bahwa suatu masyarakat yang mempunyai seperangkat aturan hukum yang rasional, mungkin dapat menerapkannya secara lebih efisien, dibanding dengan aturan-aturan hukum yang tidak rasional, saling bertentangan atau bahkan tidak fungsional" (terjemahan bebas dari penulis).

### 3. Liberalisasi Ekonomi Sebagai Keharusan Global

Globalisasi mempunyai pengertian yang sangat luas, karena tidak saja menyangkut persoalan-persoalan di bidang

-----

13 Periksa pula Charles Himawan "Hukum Perlu Disadari Sebagai Instrumen Pembangunan" dalam Majalah Prisma Edisi Januari No. 1/1981. hal 63-79

ekonomi. Leslei Skiler (1991) menunjukkan adanya tiga area dalam globalisasi yaitu globalisasi di bidang ekonomi, politik dan ideologi kultural. Globalisasi ekonomi dan politik adalah phenomena yang ditunjukkan oleh semakin meluasnya cakupan pengaruh penetrasi sistem organisasi korporasi ekonomi dan politik modern terhadap sistem ekonomi politik negara-negara sedang berkembang. Hal ini terutama dilakukan oleh perusahaan-perusahaan multinasional dan transnasional yang membawa ideologi kapitalistik. Sedangkan globalisasi ideologi kultural adalah globalisasi yang menyangkut budaya yang mengacu pada prinsip hidup modern yang tercermin dalam ideologi kultural konsumerisme.<sup>14</sup>

Globalisasi sudah menjadi topik pembahasan yang demikian sering diperbincangkan. Dalam pembahasan itu, ilmu pengetahuan dan teknologi lebih sering dipandang sebagai pendorong terjadinya proses globalisasi bersamaan dengan proses institusinalisasi pasar bebas (*liberalisasi ekonomi*). Dari sudut ekonomi, globalisasi ekonomi berarti pula liberalisasi ekonomi, bahwa faktor-faktor produksi yaitu sumber daya alam, modal, teknologi dan tenaga kerja, serta barang dan jasa bergerak secara global.

Apa yang dimaksud globalisasi ekonomi pada dasarnya adalah suatu proses untuk menciptakan suatu sistem ekonomi

-----

14. Zulkarnain Djamin, *Dampak Globalisasi Terhadap Ekonomi dan Perdagangan Luar Negeri Indonesia*, Jakarta, UI Press, 1994, hal. 71.

dunia, yang ditopang oleh pengembangan sistem informasi global serta berkembangnya produksi transnasional berlandaskan pada ketentuan dan homogenisasi nilai. Yang dimaksud homogenisasi nilai disini adalah nilai-nilai kapitalisme dan liberalisme. Globalisasi sebagai suatu proses telah mendapat respon luar biasa dari berbagai negara (pemerintah) dunia ketiga. Globalisasi menyebabkan terintegrasinya sistem ekonomi nasional dengan sistem ekonomi dunia, dengan dikembangkannya sistem ekonomi intraregional serta pusat-pusat pertumbuhan (APEC, AFTA, NAFTA, GATT/WTO, dsb.).

Namun liberalisasi ekonomi bukan berarti liberalisme, bukan berarti perekonomian Indonesia ditempatkan berdasarkan azas liberalsime. Kalau kita mengacu pada Kamus Bahasa Inggris-Indoensia kata liberal (yang lalu menjadi liberalisasi dan liberalisme) berasal dari kata "liberate" yang berarti membebaskan, memerdekakan, atau melepaskan. Inti dari liberalisasi perdagangan adalah keterbukaan perdagangan internasional, dimana : baik hambatan tarif (bea masuk) maupun non tarif dibuat seminimal mungkin.<sup>15</sup>.

Akan tetapi jika ditelusuri secara historis integrasi sistem ekonomi nasional dengan sistem ekonomi global (dunia) yang didasarkan pada perdagangan liberal, adalah merupakan cita-cita Dunia Barat sejak zaman Kolonialisme.

-----

15 Lihat: Tajuk Rencana Kompas, "Liberalisasi Perdagangan Bukan Berarti Liberalisme", 8 Desember 1994, halaman 4.



Kemudian setelah kolonialisme berlalu yang ditandai dengan berakhirnya Perang Dunia II, suatu ketentuan dan kesepakatan perdagangan baru ditetapkan melalui suatu pertemuan yang terkenal dengan Pertemuan *Bretton Woods* (1944), yakni didirikannya Bank Dunia (*World Bank*), *International Monetary Found* (*IMF*) dan disahkannya *The General Agreement on Tariffs and Trade* (*GATT*) tahun 1947. Gagasan utamanya adalah lebih dimaksudkan sebagai jalan pelicin untuk kepentingan Perusahaan Transnasional (*TNCs*) dari negara-negara industri maju.

Perubahan dunia yang ditandai oleh terbukanya pasar karena globalisasi produksi perusahaan transnasional, runtuhnya blok sosialis, berkembangnya telekomunikasi dan bioteknologi, krisis hutang dan keberhasilan negara dominan mengkampanyekan model pembangunan pertumbuhan secara global, semua itu turut mempengaruhi lajunya gagasan pasar terbuka (*liberal*). Terbentuknya *World Trade Organization* (*WTO*) tahun 1994, setelah melalui proses perjanjian yang sulit (yang dikenal dengan "*Uruguay Round*") pada dasarnya merupakan akhir (pengganti) dari kesepakatan *GATT* yang telah berlaku sejak 1949 dan *WTO* merupakan bentuk kesepakatan baru dalam hal perdagangan dan investasi yang menganut sistem bebas.

Indonesia telah terlibat langsung dalam kesepakatan-kesepakatan internasional bidang ekonomi perdagangan terse-

but.<sup>16</sup> Hal ini ditandai dengan telah diratifikasinya Konvensi Marrakech tentang kesepakatan GATT dan pembentukan WTO melalui UU No.7/1994. Keputusan ini mempertegas bahwa Indonesia telah terikat oleh ketentuan-ketentuan GATT dan WTO dalam kegiatan ekonominya. Dalam kaitan ini, Indonesia juga telah terlibat aktif dalam organisasi-organisasi ekonomi regional (yakni AFTA untuk ASEAN) dan intraregional (APEC : *The Asia Pasific of Economic Cooperation*)<sup>17</sup> ,

-----

16 Sebagaimana pula dinyatakan Presiden Soeharto, pada tanggal 9 Januari 1995 pada saat memberikan sambutan pembukaan Pertemuan para pemimpin APEC di Bogor, beliau menyatakan: "Mau tidak mau, siap tidak siap, suka tidak suka, kita telah masuk dalam sistem perdagangan bebas dunia. Kita jelas harus siap secara teknis dan proposional, lebih dari itu kita harus pula siap secara ideologi, politik, ekonomi dan sosial budaya" (Kompas, 10 Januari 1995, hal.1)

- 17 APEC telah mempunyai prinsip-prinsip umum (*General Principles APEC*), yang harus diterapkan dalam proses fasilitasi dan liberalisasi APEC yang ditetapkan dalam Agenda Aksi Osaka (November, 1995). Meliputi :
1. *Comprehensiveness* (Komprehensif) : Proses fasilitasi dan liberalisasi APEC harus menyeluruh, mencakup semua hambatan dalam mencapai tujuan jangka panjang, yakni perdagangan dan investasi yang bebas dan terbuka.
  2. *WTO-Consistency* (Konsisten dengan WTO): Langkah fasilitasi dan liberalisasi yang diambil dalam konteks Agenda Aksi APEC harus sejalan dengan ketentuan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).
  3. *Comparability* (Bisa diperbandingkan): Anggota ekonomi APEC akan berusaha untuk menjamin proses fasilitasi dan liberalisasi investasi dan perdagangan mereka bisa diperbandingkan seluruhnya, dengan liberalisasi dan fasilitasi secara umum yang dicapai setiap anggota ekonomi lainnya.
  4. *Non-Discrimination* (Tidak diskriminatif): Anggota APEC harus menerapkan prinsip nondiskriminasi di antara mereka atau lainnya dalam proses fasilitasi dan liberalisasi perdagangan, dimana hasil yang dicapai tidak hanya pengurangan hambatan antara anggota APEC saja tetapi juga terhadap non-APEC.
  5. *Transparency* (Transparansi): Anggota APEC harus menjamin trans-

dimana Indonesia pernah menjadi tuan rumah pada bulan November 1994 di Bogor.

Dilihat dalam prinsip umum APEC saja, dapat dilihat beberapa implikasi bagi Indonesia, khususnya terhadap pembaharuan hukum bidang investasi dan perdagangan. Artinya liberalisasi ekonomi dunia mempunyai dampak secara langsung bagi proses pembangunan di Indoensia. Sebagaimana dikemukakan oleh Erman Rajagukguk; Leberalisasi dan Globalisasi ekonomi akan turut mendorong pembaharuan hukum di Indonesia dan pelaksananaanya, karena terhadap aliran modal (investasi atau pinjaman) diperlukan aturan hukum yang lebih kompetitif. Selain itu diperlukan pula hukum yang mampu memberikan perlindungan dan menjauhkan masyarakat dari sisi nega-

-----  
...Continued...

paransi dalam hukum, aturan dan prosedur birokrasi yang menyangkut arus barang, jasa, dan modal diantara sesama mereka.

6. *Standstill* (Menahan diri): Anggota APEC harus menahan diri dari penggunaan cara-cara yang bisa meningkatkan proteksi, karena menghambat proses liberalisasi perdagangan dan investasi.

7. *Simultaneous Start, Continous Process and Defferentiated Time Tables*: Anggota APEC harus secara serentak memulai proses liberalisasi, dan kerjasama diantara mereka akan memberikan kelanjutan dan siginifikansi bagi tujuan jangka panjang liberalisasi dan investasi yang terbuka dan bebas.

8. *Flexibility* (Fleksibel): Flesibel dengan melihat pembangunan ekonomi yang berbeda dan kondisi ekonomi yang beraneka disetiap negara anggota.

9. *Cooperation* (Kerjasama): Kerjasama ekonomi dan teknis ditekankan dalam menyumbang dan mengejar liberalisasi dan fasilitasi perdagangan dan investasi bebas.

(Sumber : *Glossary of Terms APEC* dalam Istilah Ekonomi ; Kompas 21 Nopember 1997 hal. 17)

tif dari proses globalisasi.<sup>18</sup>

#### 4. Paradigma Kebijakan Pertanahan Orde Baru

Dewasa ini, UUPA 1960 secara formal masih tetap berlaku, namun secara diam-diam penerapannya diabaikan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa peraturan pelaksana UUPA yang belum terlaksana secara konsisten. Mislanya larangan pemilikan tanah *absentee*, dalam kenyataannya kepemilikan tanah-tanah di pedesaan oleh orang-orang kota semakin banyak menggejala. Begitu pula dengan peraturan mengenai *landreform*, sejak Orde Baru berkuasa secara diam-diam diabaikan<sup>19</sup>.

Karakter dan penampakan masalah tanah dewasa ini harus ditelusuri dari karakter pembangunan kapitalisme yang bertumpu pada modal besar, termasuk modal internasional, yang difasilitasi oleh pemerintah melalui kebijakannya. kebijakan awal Orde Baru adalah menjadikan penataan penguasaan tanah (*landreform*) sebagai basis. Melainkan, kebijakan pengadaan tanah untuk investasi modal besar, dengan intervensi langsung dari pemerintah yang bersifat ekstra-ekonomi (lihat : Fauzi, 1995, op. cit. hal. 265).

-----

18 Erman Rajagukguk, "*Mengubah Hukum Untuk Ekonomi*", dalam Kolom Farum Keadilan Nomor: 5 Tahun II, 24 juni 1993. hal. 21

19 Periksa Endang Suhendar, *Pemetaan Pola-Pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*, Yayasan Akatiga, Bandung, 1994, h. 54-56.

Dalam hal kebijakan pengadaan tanah yang berwatak pro-intervensi negara ini, Noer Fauzi menemukan kecenderungan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru sebagai berikut:

Bahwa kebijakan pertanahan di Indonesia sangat terkait erat dengan pengaruh Internasional, terutama negara-negara yang tergabung dalam CGI (*Consultative Group on Indonesia*) yang dipimpin oleh Bank Dunia. Dalam PELITA VI dewasa ini, pengarus Bank Dunia dalam mengendalikan kebijakan pertanahan di Indonesia menjadi nampak jelas. Fenomena ini berkaitan dengan kepentingan Bank Dunia dalam mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia, paling tidak mencapai 7% pertahun, agar pemerintah Indonesia mampu melunasi utang-utangnya. Motifnya sangat jelas: Bank harus menyelamatkan kekayaan dirinya dan partner-partner negara pemodal di Indonesia.

Dalam upaya tersebut, Bank Dunia menyarankan agar pemerintah Indonesia melakukan deregulasi semua perundang-undangan yang dapat membatasi ruang gerak investasi, termasuk didalamnya deregulasi pertanahan. Dari prespektif ini, proses pengadaan tanah untuk investasi modal besar selama ini mengalami sejumlah distorsi yang mengganggu. Distorsi tersebut didasarkan atas ideal type dari prinsip pasar bebas. Orientasi 'baru' strategi, kebijakan program, dan proyek pertanahan tersebut adalah membentuk pasar tanah yang efisien.

Tema ini berusaha menggantikan tema 'lama' Orde baru, yakni pengadaan tanah yang efektif. Orientasi 'efektifitas' dari kebijakan pengadaan tanah ini merupakan tema yang mempersatukan aliansi antara *state bureaucrats, client businessmen, foreign, investors, dan professionals*. Dua 'mata pisau' dari kerja aliansi ini adalah :

1. Menghilangkan strategi populisme dari kebijakan dan program agraria (pertanahan adalah bagian dari agraria) Orde Lama, yang implementasinya terdiri dari tiga tahap awal sebelum pembangunan semesta: Pelaksanaan Pendaftaran Tanah dengan dibuatnya PP 10/1961, Pelaksanaan Landreform (implementasi UU No.56 Prp. 1960 dan PP 224/1961 yang mengatur objek-objek landreform dan pemberian ganti rugi dan Pengaturan Bagi Hasil (implementasi UU No.2/1960).
2. Membangun strategi kapitalis melalui pembentukan kebijakan yang bersifat sektoral dan program agraria yang berbasiskan modal besar baik asing maupun domestik, seperti industri tambang, industri kehutanan, agroindustri, industri manufaktur, industri perumahan, maupun industri pariwisata.

Dalam kaitan ini, dapat diketahui telah terjadi pergeseran dari UUPA yang wataknya populis, kemudian secara diam-diam Orde Baru menggeser watak peraturan bidang pertanahan menjadi pelayan bagi pembangunan yang berwatak kapitalis, yakni melayani kepentingan pencapaian pertumbuhan ekonomi yang ditentukan atas skenario dan investasi lembaga-lembaga moneter internasional. Kebijakan pertanahan tidak lagi menempatkan tanah sebagai dasar pembangunan, tetapi tanah menjadi objek dari pembangunan. Maka akibatnya adalah produk-produk peraturan perundangan bidang pertanahan disusun untuk mendukung kebijakan tersebut.

#### 5. Hukum dan Perubahan Sosial<sup>20</sup>

Berbagai aspek mengenai hubungan antara hukum dan perubahan sosial telah mengedepankan masalah yang penting dan menarik, dan akan dapat membawa kita pada pemahaman mengenai peranan hukum dalam masyarakat modern. Dalam hubungannya dengan hukum dan perubahan sosial menurut

-----

20 Dalam bagian ini penulis merujuk beberapa sumber antara lain: Dr. Soerjono Soekanto, SH. MA. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum* (khususnya pada Bab IV), Jakarta : Rajawali Press, 1994. Dr. R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Bandung, Alumni, 1989. Sudjono Dirdjosisworo, SH. *Sosiologi Hukum : Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial*, Jakarta, Rajawali Press, 1983. Satjipto Rahardjo, SH. *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial bagi Pengetahuan Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1977. Dr. Satjipto Rahardjo, SH. *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung, Alumni, 1979, Yehezkel Dror, *Law and Social Change*, 1971. dan beberapa sumber lain.

Yehezkel Dror<sup>21</sup> ada dua konsepsi utama, yakni konsepsi tentang perubahan sosial dan konsepsi mengenai hukum. Bahwa perubahan sosial bukanlah menunjuk pada perubahan yang konstan dalam populasi tiap-tiap masyarakat, melainkan menunjuk pada perubahan dalam masyarakat yang benar-benar mengubah (berubah), seperti perubahan terhadap berbagai pranata masyarakat, perubahan dalam pendefinisian status dan peran, perubahan ideologi yang diterima pada suatu saat, perubahan pola-pola nilai, perubahan dalam profil nilai. Dengan kata lain, konsepsi perubahan sosial itu menunjuk pada perubahan dalam struktur masyarakat, atau dalam budaya.

Perubahan sosial dapat disebabkan oleh bermacam-macam faktor. Antara lain juga oleh perubahan-perubahan dalam lingkungan fisik; oleh perubahan genetika dalam populasi; oleh kontak-kontak yang terjadi dengan masyarakat lain; oleh adanya penemuan-penemuan sosial atau penemuan teknologi. Kecepatan perubahan sosial yang tinggi merupakan salah satu ciri budaya masa kini. Sedangkan Satjipto Rahardjo melihat ada 3 (tiga) variabel yang mendorong timbulnya perubahan sosial, yakni; (1) variabel fisik, biologi dan demografi; (2) variabel teknologi; (3) variabel

---

21 Lihat: Yehezkel Dror, "Law and Social Change", dalam Joel B. Grossman and Mary H. Grossman, Law and Change in Modern America (Pasific Palisades, Cal.: Goodyear Publishing Inc., 1971), hlm. 36-39.

ideologi<sup>22</sup>. Sedangkan mengenai hukum harus dilihat sebagai bagian dari sistem sosial, dimana hukum harus dipandang sebagai budaya masyarakat.

Untuk melihat hubungan antara hukum dan perubahan sosial kiranya perlu diperhatikan tentang bagaimana hukum itu terikat pada masyarakatnya. Hukum akan terikat pada masyarakat jika ditelusuri dari fungsi yang dijalankan hukum dalam masyarakat. Ada dua fungsi hukum dalam masyarakat; (1) fungsi hukum sebagai sarana pengendalian sosial, dan (2) sebagai sarana untuk melakukan "social engineering".<sup>23</sup> Selain itu Herry C. Bredemeier melihat bahwa fungsi hukum dalam masyarakat adalah sebagai alat mekanisme pengintegrasian.

Bredemeier mendasarkan pendapatnya pada teori sistem sosial dari Talcott Parsons, yang mengungkapkan bahwa suatu sistem sosial (total) itu terurai dalam sistem sub dan sub-sub, maka lembaga hukum terikat pada sektor-sektor kehidupan masyarakat. Dalam hal ini Parson menyebut adanya empat proses utama yang bekerja dalam masyarakat, yaitu :

- (1) Proses Adaptasi, meliputi ekonomi, penggunaan ilmu pengetahuan dan teknologi.

---

22 Satipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial bagi Pengetahuan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hal. 142.

23 Ibid. hal. 144



- (2) Proses Penetapan Tujuan/Pengambilan Keputusan (Goal Pursuance) yang meliputi sistem politik.
- (3) Proses Mempertahankan Pola Masyarakat yang meliputi sosialisasi.
- (4) Proses Integrasi yang dilakukan oleh Hukum.<sup>24</sup>

Hukum yang bekerja sebagai mekanisme pengintegrasi itu memperoleh input dari ketiga sistem yang lain tersebut. Sebagai gantinya maka hukum memberikan outputnya pula kepada yang lain, sebagaimana dapat digambarkan dalam ragaan berikut;

No. :	Proses	Input Ke Hukum	Output dari hukum
1. :	Adaptasi	Ilmu pengetahuan	Organisasi
:	:	Teknologi	Struktur
:	:	Ekonomi	
2. :	Penetapan	Keputusan Politik	Legitimasi
:	Tujuan		Interpretasi
3. :	Mempertahankan	Konflik	Penyelesaian
:	Pola Masyarakat	Penghargaan terhadap	Perkara
:	:	Lembaga Peradilan	Keadilan

Sumber : Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial : Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1979, hal.186

Lebih lanjut Yehezkel Dror mengungkapkan; bahwa perlu diperhatikan dua sifat hukum. Yang pertama, bahwa hukum didalam suatu masyarakat itu secara keseluruhan

24 Ibid. hal. 146

merupakan suatu sistem yang kedalam (internal) merupakan bagian-bagian yang berserasi, dan keluar (eksternal) berada di dalam keadaan yang berserasi dengan keluruhan jaringan hubungan intern masyarakat yang ada. Hukum dengan demikian merupakan subsistem di dalam kerangka keseluruhan budaya masyarakat, dan erat sekali berkaitan dengan proses-proses serta pranata-pranata pembuatannya, penerapannya dan pelaksanaannya. Kedua hukum itu juga merupakan pula suatu unsur yang selalu merembes serta memasuki setiap pranata sosial yang ada, dan selanjutnya selalu memainkan peranan yang penting didalam setiap pranata tersebut.

Kemudian Satjipto Rahardjo lebih memperjelas bahwa interaksi sosial juga bisa mendorong terjadinya perubahan-perubahan hukum, sebagai ilustrasi dikemukakan tentang pembaharuan hukum hak cipta (Autreswet 1912) yang dipengaruhi oleh faktor-faktor dalam masyarakat yaitu :

- a. Kegiatan ekonomi yang tentu saja didasari oleh motif-motif ekonomi yang semakin mendapat tempat dalam kehidupan orang Indonesia;
- b. meluasnya dan mendalamnya peranan uang dalam kehidupan;
- c. rasa harga diri yang meningkat, sehingga konsep mengenai milik pribadi meluas dan menegas, yaitu yang dikenal dengan fenomena individualisasi;
- d. tata masyarakat yang cukup memberi kelonggaran bagi tumbuhnya rasa harga diri dan lainnya;

e. menipisnya atau hilangnya semangat kolektivisme yang fitri dan spontan.<sup>25</sup>

Seidman melihat hubungan hukum dan perubahan sosial sebagai suatu proses yang saling mempengaruhi dan sebagai peristiwa yang tidak berdiri sendiri. Ragaan berikut akan menggambarkan bagaimana bekerjanya hukum dalam masyarakat yang saling mempengaruhi antara satu dan lain dari antara sub-sub sistem yang ada. Bahwa bekerjanya hukum tidak bisa lepas dari pengaruh-pengaruh dominan yang ada dalam masyarakatnya, demikian pula dalam pembentukannya hukum tidak bebas dari kepentingan dominan yang menghendaknya.

Ragaan tentang bekerjanya hukum dengan bekerjanya sistem sosial lainnya :

---

25 Soedjono Dirdjosisworo, *Sosiologi Hukum: Studi tentang Perubahan Sosial*, Jakarta, Radjawali Press, 1983. hal. 78.

Bidang  
Bekerjanya  
Kekuatan-Kekuatan  
Sosial

PEMBUAT UNDANG-UNDANG

NORMA                      peraturan hukum  
                                 atau pernyataan lain menge-  
                                 nai peran yang diharapkan

aktivitas

BIROKRASI

PEMEGANG PERAN

penerapan sanksi

BidangBekerjanya  
Kekuatan-Kekuatan  
Sosial

Bidang Bekerjanya  
Kekuatan-Kekuatan  
Sosial

-----  
Sumber : Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial : Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia, Bandung, Alumni, 1979, hal.175

Dari beberapa uraian bagan diatas, dapat dijelaskan bahwa peran hukum dalam pembangunan, bukanlah sesuatu yang bekerja secara otonom namun hukum berkerja dipengaruhi oleh aspek-aspek sosial lainnya. Hukum mempunyai peran memberikan pranata, aturan main dan jalan keluar yang bersifat alternatif dan terkadang tidak tunggal, namun acapkali hukum hanya digunakan sebagai alat, instrument melayani kehendak dari kekuatan yang dominan (penguasa).

#### E. Batasan Istilah

Berkenaan dengan judul penulisan ini, yakni "Dampak Liberalisasi Ekonomi terhadap Penggunaan Tanah Perkotaan", maka dibawah ini, akan diuraikan beberapa batasan istilah dan konsep tentang masalah "Liberalisasi Ekonomi" dan "Tanah Perkotaan". Batasan ini dimaksudkan untuk memberikan suatu gambaran yang lebih jelas tentang maksud dari istilah yang digunakan dalam tulisan ini, sehingga tidak terjadi pemahaman yang berbeda tentang maksud dan tujuan penulisan ini.

Liberalisasi ekonomi menurut asal katanya ;"liberal" yang berarti "bebas" dan "ekonomi", sedangkan liberalisasi diartikan sebagai "*process of loosening up prosedures*" atau proses membebaskan/menghapuskan prosedur-prosedur (lihat Echols, Kamus Indonesia Inggris, 1992 : 343). Jadi dari pengertian ini liberalisasi ekonomi dapat diartikan sebagai proses dihapuskannya prosedur yang dianggap menghambat kegiatan ekonomi yang berintegrasi dengan kegiatan ekonomi

internasional. Ciri liberalisasi ekonomi sebenarnya terletak pada pembatasan peran negara, baik sebagai regulator maupun pelaku ekonomi, namun bukan berarti negara kehilangan perannya sama sekali.<sup>26</sup>

Namun liberalisasi ekonomi bukan berarti liberalisme, bukan berarti perekonomian Indonesia ditempatkan berdasarkan azas liberalisme. Kalau kita mengacu pada Kamus Bahasa Inggris-Indonesia kata liberal (yang lalu menjadi liberalisasi dan liberalisme) berasal dari kata "liberate" yang berarti membebaskan, memerdekakan, atau melepaskan. Inti dari liberalisasi perdagangan adalah keterbukaan perdagangan internasional, dimana : baik hambatan tarif (bea masuk) maupun non tarif dibuat seminimal mungkin.<sup>27</sup>.

Tanah Perkotaan : dalam UUPA maupun UU Tata Ruang tidak terdapat pengertian atau pengaturan yang secara langsung mengatur mengenai tanah perkotaan. Namun demikian UU 24/1994 tentang Tata Ruang menyebut istilah Kawasan Perkotaan, yang diartikan sebagai kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian, dengan susunan fungsi

-----

26 Periksa M. Dawam Rahardjo, "Demokratisasi Ekonomi dalam Alam Liberalisasi Ekonomi" dalam Kumala Hadi Ed. Liberalisasi Ekonomi, i dan Politik di Indonersia, Tiara Wacana-UII, Yogyakarta, 1997 : 234-243 dan Umar Juoro, "Liberalisasi dan Pembangunan Ekonomi Rakyat" dalam Lukman Sutrisno, Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan, Tiara wacana, Yogyakarta, 1995 : 9-18.

27 Lihat: Tajuk Rencana Kompas, "Liberalisasi Perdagangan Bukan Berarti Liberalisme", 8 Desember 1994, halaman 4.

kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi. Maka dari konsepsi itu Tanah Perkotaan dapat diartikan sebagai tanah yang berada diwilayah perkotaan dan tanah yang merupakan obyek dari kegiatan penataan ruang di suatu daerah perkotaan, baik itu dalam bidang industri, property/perumahan-pemukiman, dan atau kegiatan ekonomi perdagangan.

Maka dalam kaitan ini, perlu ditegaskan bahwa aspek yang hendak dikaji dalam penulisan ini adalah apakah liberalisasi ekonomi sebagai gejala global turut memberikan dampak terhadap kebijakan pertanahan yang mengatur masalah pertanahan di perkotaan, mengingat bahwa dalam era Orde Baru perkembangan kota dalam berbagai bentuknya tidak lepas dari munculnya masalah-masalah konflik pertanahan, sebagai akibat adanya kebijakan pertanahan yang beorientasi pada pembangunan ekonomi.

#### **F. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini pada dasarnya bertujuan untuk:

1. Memahami lebih mendalam tentang bentuk dan faktor penyebab timbulnya masalah-masalah hukum pertanahan diperkotaan dan memahami secara lebih baik tentang sebab-sebab timbulnya masalah tersebut.
2. Mengetahui apakah terjadinya liberalisasi ekonomi mem-

punyai dampak yang dominan terhadap kebijakan pertanahan yang dilakukan pemerintah terhadap tanah perkotaan.

#### **G. Kontribusi Penelitian**

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat dari segi teoritis dan praktis;

1. Secara Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan bagi penegakan hukum, khususnya hukum ekonomi yang mengatur bidang pertanahan dan memberikan sumbangan akademik bagi perubahan dan pembentukan hukum pertanahan di Indonesia.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dalam membuat kebijakan pertanahan dikemudian hari, dan atau dapat dipakai sebagai pedoman dari segi hukum, terhadap evaluasi kebijakan pertanahan khususnya diperkotaan.

#### **H. Metode penelitian**

Metode penelitian diberi arti sebagai (1) Logika dari suatu penelitian ilmiah; (2) arahan bagi prosedur dan teknik penelitian; (3) suatu sistem dari proses baik prosedur maupun teknik penelitian.<sup>28</sup> Sedangkan penelitian hukum merupakan upaya menganalisis suatu permasalahan hukum yang

-----

28 Bandingkan, Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hal.6



diselidiki dan dikaji menurut metode penelitian dalam ilmu hukum. Adapun obyek penelitian ilmu hukum meliputi :

1. Hukum positif, yaitu hukum yang sedang berlaku sekarang; dalam kaitan dengan penelitian ini, yakni mengenai pengaturan masalah pertanahan yang berlaku sekarang.
2. Penyelidikan terhadap praktek penerapan hukum positif; dalam hal ini mengenai timbulnya masalah-masalah pertanahan di perkotaan.

a. Cara Pendekatan

Terdapat dua model pendekatan yang umum dan sering digunakan dalam penelitian hukum yakni, penelitian dengan pendekatan *yuridis normatif* dan penelitian hukum dengan pendekatan *yuridis sosiologis*<sup>29</sup>). Dengan menyesuaikan pada substansi yang hendak dibahas dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah *yuridis sosiologis* (penelitian hukum sosiologis), yaitu usaha mempelajari dan meneliti hubungan timbal balik antara hukum dengan lembaga-lembaga sosial yang lain, meneliti masalah-masalah hukum dalam hubungannya dengan realitas empiris dalam masyarakat, hubungan timbal balik antara hukum dengan perilaku sosial masyarakat -- studi hukum sebagai *law in action* -- merupa-

---

29 Periksa: Ronny Hatitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 9.

kan studi hukum non-doktrinal dan bersifat empiris<sup>30</sup>. Dalam penelitian ini untuk mengetahui sebab-sebab munculnya masalah pertanahan diperkotaan, maka akan dilakukan penelusuran untuk mengetahui bagaimana peraturan perundangan bidang pertanahan dilaksanakan, faktor-faktor apakah yang mempengaruhi berlakunya peraturan perundangan bidang pertanahan. Untuk mengetahui dampak liberalisasi ekonomi, maka akan dilakukan penelusuran terhadap; Kebijakan apa yang mempengaruhi berlakunya peraturan pertanahan, dan bagaimana perilaku masyarakat dengan pengaturan dan kebijakan yang diterapkan tersebut.

*b. Spesifikasi Penelitian*

Penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian diskriptif-analitis<sup>31</sup>, sebab penelitian ini akan berusaha menggambarkan dan menjelaskan fenomena tentang liberalisasi ekonomi dan kebijakan penggunaan tanah di perkotaan, untuk

-----

30 Ronny Hatitijo Soemtiro, Ibid. hal. 34.

31 Dilihat dari sifat penelitian, Soerjono Soekanto dalam *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta, UI Press, 1982, h. 9-10), mengelompokkan menjadi tiga macam, yaitu : (1) penelitian *eksploratoris*, penelitian yang dilakukan apabila gejala yang akan diselidiki masih kurang atau bahkan tidak ada; (2) penelitian *eksplanatoris*, penelitian dilakukan apabila bermaksud menguji hipotesa-hipotesa tertentu; dan (3) penelitian *deskriptif* yaitu apabila penelitian bermaksud untuk memberikan data/gejala yang diteliti selengkap mungkin/seteliti mungkin baik tentang manusia, keadaan dan gejala lainnya. Tujuan penelitian diskriptif adalah untuk membuat diskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fenomena yang diselidiki (Moch. Natsir, *Metode Penelitian*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal. 63).

selanjutnya dilakukan analisis terhadap data tersebut sesuai dengan objek yang menjadi pokok permasalahan dan kemudian dimuat suatu deskripsi yang faktual dan akurat terhadap hasil penelitian sehingga dapat menggambarkan hubungan antara fenomena yang diselidiki.

### c. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kotamadya Dati. II Malang, dengan pemikiran bahwa, Malang adalah kota terbesar kedua di Jawa Timur <sup>32</sup> dan merupakan salah satu kota yang tingkat pertumbuhan ekonomi dan dinamika demografinya cukup menonjol, selain itu di kota Malang pada lima tahun terakhir banyak muncul kasus-kasus pertanahan yang menarik untuk dijadikan bahan telaah.

Sebagai upaya untuk memperoleh data yang lengkap maka, tempat atau instansi yang dituju adalah: Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kotamadya Malang, Kantor

-----

32 Pemerintah dalam penjabaran RAPBN 1996/1997, membagi kota menurut beberapa tingkatan. Kota metropolitan atau mendapat sebutan kota raya, adalah kota dengan penduduk lebih dari 1 juta jiwa. Kota besar adalah kota yang berpenduduk lebih dari 500.000 jiwa sampai 1 juta jiwa. Kota sedang adalah kota yang berpenduduk lebih dari 100.000 sampai 500.000 jiwa, dan kota kecil berpenduduk lebih dari 20.000 jiwa sampai 100.000 jiwa. Berdasarkan kriteria tersebut, maka yang tergolong kota metropolitan di Indonesia : Jakarta, Suarabaya, Bandung, Medan, Palembang, dan Semarang. Kota besar adalah Tangerang, Malang dan Ujungpandang ( Kota Malang menurut hasil sensus penduduk tahun 1990, berpenduduk kurang lebih 700.000 jiwa, maka berdasarkan data tersebut Malang adalah termasuk Kota Besar).

Walikota Kodya Malang bagian Hukum, Dinas Tata Kota, Bappeda Kodya Malang. Penentuan ini menggunakan metode purposive sampling, yakni mengambil instansi-instansi yang terkait dan menangani secara langsung masalah perencanaan dan pelaksanaan pengembangan dan pembangunan kota Malang, terutama yang berkenaan dengan masalah perencanaan dan penggunaan tanah.

Adapun yang dijadikan responden adalah salah seorang dari pejabat yang berwenang dan memahami masalah pelaksanaan dan penggunaan tanah di masing-masing instansi tersebut (purposive). Selain itu, dalam upaya memperoleh data yang seimbang maka penulis melakukan komparasi data dengan pihak yang sering terlibat dalam menangani masalah pertanahan yakni, LBH Surabaya Perwakilan Malang, kantor Pengacara Praktek Husni Thamrin, SH di Malang.

#### d. Tahap dan Cara Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data ini, peneliti membagi dalam tiga tahapan sebagai berikut:

Pada tahap pendahuluan, kegiatan diarahkan pada upaya penjajakan awal ke instansi-instansi pemerintah terkait baik secara formal maupun informal, tujuannya adalah untuk menjalin komunikasi dan pengakraban. Dalam kegiatan pendahuluan ini, dibarengi dengan mengumpulkan data-data khususnya yang berkaitan kebijakan pertanahan dan masalah-masalah pertanahan di perkotaan, khususnya kota Malang dari

sumber pustaka, media cetak dan sumber referensi lainnya. Adapun metode yang digunakan adalah metode dokumentasi dan observasi.

Kemudian pada tahap utama, yakni kegiatan diarahkan untuk mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan data pengembangan kota Malang, baik itu data mengenai Rencana Induk/Umum Tata Ruang, Rencana Detail Tata Ruang Kota Malang, Masalah-Masalah yang timbul dari pelaksanaan tata ruang, baik itu dalam bentuk Peraturan Daerah maupun Keputusan Walikota, dalam hal ini dilakukan dengan penelaahan naskah dan mengumpulkan beberapa produk hukum yang mengatur tentang pembangunan dan pengembangan tata kota Malang, pengumpulan data ini dengan teknik telaah dokumentasi. Kemudian dilakukan juga studi lapang dengan menemui para pejabat yang terkait pada instansi objek penelitian, hal ini untuk mengetahui pandangan, pengalaman serta persepsi para pejabat terhadap masalah yang menjadi pokok masalah penelitian ini, cara yang digunakan adalah dengan wawancara tak terstruktur dan obeservasi. Maksud digunakan teknik wawancara adalah untuk mengkonstruksikan, memformulasikan, memverivikasi dan memproyeksikan suatu gejala yang menjadi obyek penelitian ini<sup>33</sup>

-----

33. Lihat Lexy J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1993, hal. 135 dan Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasinya*, Malang, YA3, 1990, hal. 62.

*Tahap Analisis Data*, pada tahap ini peneliti melakukan upaya pengolahan data yang telah diperoleh/terkumpul baik dalam tahap pendahuluan, maupun tahap penelitian utama, yakni dengan mengklasifikasikan data berdasarkan permasalahan yang akan dibahas, kemudian disusun secara sistematis sesuai dengan aturan penulisan tesis yang berlaku pada PPS Ilmu Hukum UNDIP. Adapun metode analisis yang dipakai adalah *deskriptif-kualitatif*, yakni dengan menguraikan fenomena yang ditemui dalam penelitian ini, kemudian dilakukan analisis berdasarkan kerangka teori atau rujukan yang berkenaan dengan kebijakan penggunaan tanah perkotaan. Hal ini dilakukan untuk mengetahui hubungan antara berbagai bentuk masalah pertanahan diperkotaan dengan penerapan dan pelaksanaan peraturan pertanahan dan hubungan antara perilaku masyarakat perkotaan terhadap tanahnya dengan berbagai bentuk pelaksanaan kebijakan pertanahan di perkotaan. Dalam tahapan ini sekaligus dilakukan penyusunan tesis yang direncanakan terdiri dari 4 (empat) bab bahasan yang meliputi pendahuluan, kajian teori-konsepsi, hasil penelitian dan analisis serta kesimpulan dan saran sebagai penutup.

## **I. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan diawali dengan Bab I yang memberikan uraian mengenai berbagai hal yang bersangkutan paut dengan alasan-alasan pengkajian dan latar belakang

permasalahan, ppenelusuran pustaka, pilihan konsepsi teoritis yang mendasari penulisan, serta penjelasan mengenai pilihan metodologi yang digunakan dalam penulisan ini.

Kemudian pada bagian Bab II memuat tinjauan konseptual dan teoritis berkenaan dengan kebijakan (*polecy*) dan kebijakan pertanahan (*land policy*) dalam pembangunan, uraian ini berusaha memberikan suatu pemahaman bahwa kebijakan pembangunan mempunyai implikasi yang sedemikian luas terhadap penggunaan pertanahan selama ini, terutama untuk tanah perkotaan khususnya periode Orde Baru dan paradigma yang digunakannya.

Bab III menguraikan tentang perkembangan kota tempat lokasi penelitian sebagai bentuk kebijakan penggunaan tanah di perkotaan, masalah-masalah yang muncul dalam pelaksanaannya, serta pembahasan atas permasalahan yang diambil dalam penulisan ini.

Bab IV merupakan bagian akhir dari tulisan ini yang menguraikan tentang kesimpulan dari pembahasan dari bab-bab sebelumnya dan saran-saran yang penting.

---oAo---

## BAB II

### LIBERALISASI EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN ORDE BARU

#### A. Pembangunan dan Liberalisasi Ekonomi

Strategi pembangunan pada umumnya diartikan sebagai sebuah pendekatan yang digunakan untuk mencapai tujuan pembangunan, yaitu terciptanya kemajuan dan kesejahteraan bagi masyarakat dan atau warga negara. Dalam perjalanan bangsa pasca kemerdekaan, pergeseran strategi pembangunan terjadi ketika terjadi Peralihan kekuasaan dari rezim Orde Lama ke Orde Baru antara tahun 1965-1966. Peralihan ini ditandai dengan perubahan strategi pembangunan yang semula Orde Lama menjadikan "politik sebagai panglima" dan cenderung mengabaikan pembangunan ekonomi, kemudian bergeser pada Orde Baru dengan menggunakan strategi "ekonomi sebagai panglima" dengan menekankan pertumbuhan ekonomi yang tinggi.<sup>34</sup> Namun perlu diketahui, ternyata pergeseran strategi pembangunan tidak hanya terjadi saat adanya peralihan kekuasaan saja, tetapi dapat pula dipengaruhi oleh perubahan ekonomi internasional.

Dalam kaitannya dengan dinamika strategi pembangunan ekonomi pasca kemerdekaan Christianto Wibisono membuat suatu periodeisasi secara sistematis tentang policy/kebi-

-----

34. Periksa Revisi Baswir dkk. *Pembangunan Tanpa Perasaan : Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi Sosial Budaya Orde Baru*, Pustaka Pelajar-IDEA-Elsam, Jakarta, 1999, hal: 30-33.



kan negara sebagai usaha untuk membentuk dan memiliki kekuatan ekonomi nasional dengan struktur pasar yang relevan pada masanya, rincian periodik strategi ekonomi sebagaimana tersebut dalam matrik berikut ini :

**Matrik tentang : NEGARA DAN PASAR DALAM SISTEM EKONOMI**

CIRI POLICY NEGARA	STRUKTUR PASAR
LIBERAL 1946 - 1957  PROGRAM BENTENG - WNI Asli	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontinuitas astruktur ekonomi liberal kolonial.</li> <li>- Dominasi The Big Eight + MNC</li> <li>- BUMN Generasi I, Industri vital</li> <li>- Strategi dan utilitas publik</li> <li>- BNI, CTC, Semen Gresik, Peln Garuda, Djakarta Lloyd, Pusri</li> <li>- Importir Aktentas</li> </ul>
ETATISME 1958 - 1966	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nasionalisasi eks perusahaan Belanda menjadi BUMN Generasi II (Sebagian menjadi BUMD)</li> </ul>
LIBERALISASI I 1967 - 1974  Industrialisasi substitusi impor, proteksi tataniaga NTB, Tarif and Entry Barrier (DSR-BNI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denasionalisasi eks. perusahaan Belanda</li> <li>- Diundangkan UU PMA dan UU PMDN -&gt; peran swasta meningkat dalam pangsa pasar.</li> </ul>
NEO ETATISME 1975 - 1983  Oil Bonanza - peran negara dominan Perioritas APBN -> Pribumisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PERTAMINA menjadi godfather untuk BUMN Generasi III, Konglomerasi</li> </ul>
LIBERALISASI II 1984-1994 Paket deregulasi dan liberalisasi. Konflik proteksi versus geregulasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Swastanisasi Bea Cukai -&gt; SGS</li> <li>- BUMN Generasi IV --&gt; quasi BUMN</li> </ul>
ERA WTO/APEC 1995-2000 RI masuk era liberalisasi global.  1998-1999 era transisi ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- swastanisasi dan globalisasi BUMN liberalisasi total pasar RI.</li> <li>- kemungkinan ada pergeseran ?(pen.)</li> </ul>
Tantangan menjelang AFTA 2000, WTO 2003, APEC 2020 LIBERALISASI EKONOMI MUTLAK MEMERLUKAN LIBERALISASI POLITIK	

Sumber : Christianto Wibisono, "Apartheid Vs Affirmative Action" dalam M.J.Kasiyanto, Mengapa Orde Baru gagal ?, Tri Mawar-Cakra Media, Jakarta, halaman : 99.

Dari matrik tersebut nampak bahwa kebijakan liberalisasi telah dilakukan sejak Orde Baru mengendalikan kekuasaan negara, meskipun pernah ada perubahan kebijakan ketika terjadi *booming oil*. Namun ketika harga minyak turun dipasaran dunia, Indonesia kembali tidak bisa lepas dari ketergantungannya terhadap ekonomi internasional, sehingga kebijakan pembangunan ekonomi lebih cenderung ke liberalisasi. Orde Baru sejak semula percaya bahwa pencapaian tujuan nasional harus dimulai dari pembangunan ekonomi dan bukan pembangunan bidang politik, dan untuk mempercepat tahapan pembangunan ekonomi diperlukan langkah-langkah kerjasama dengan pihak luar negeri.

Perubahan orientasi pembangunan ini oleh Sritua Arif disebut sebagai "erosi ideologi ekonomi"<sup>35</sup>. Sedangkan menurut paham Orde Baru perubahan strategi itu, merupakan koreksi terhadap kebijakan ekonomi Orde Lama yang menggunakan strategi "ekonomi terpimpin" yang telah gagal mewujudkan tujuan nasional. Kebijakan ini dimaksudkan pula untuk memperbaiki keterpurukan ekonomi dan mencari simpati serta kepercayaan rakyat<sup>36</sup>. Dalam kaitan dengan strategi pemban-

---

35. Bandingkan, Sritua Arif, *Pembangunanisme dan Ekonomi Indonesia: Pemberdayaan Rakyat dalam Arus Globalisasi*, Zaman Wacana Mulia, Jakarta, 1997, h. 41-44

36. Periksa Mochtar Mas'ud, *"Ekonomi dan struktur Politik Orde baru 1966-1971"*, Jakarta, LP3ES, 1989.

gunan Orde Baru Chris Manning membagi empat periode tahapan: pertama, periode 1965 - 1973 yang disebut sebagai periode pemulihan ekonomi atau periode stabilisasi politik dan rehabilitasi ekonomi. Periode ini merupakan saat peletakan dasar pembangunan yang bercorak kapitalis. Kedua, periode 1974-1982, merupakan jaman "oil boom" yang merupakan tonggak dimulainya industrialisasi substitusi impor. Ketiga, periode 1982-1987, merupakan periode resesi sebagai akibat jatuhnya harga minyak di pasar luar negeri, sehingga pertumbuhan ekonomi menurun tajam. Periode ini ditandai dengan perubahan kebijakan industrialisasi dari industri substitusi impor ke industri orientasi ekspor. Periode keempat adalah periode tahun 1987-1997 merupakan periode liberalisasi dan pertumbuhan ekspor.

Kecenderungan liberalisasi ekonomi dalam pengertian mengurangi campurtangan pemerintah dalam perekonomian dan memberikan kesempatan lebih luas kepada mekanisme pasar semakin meningkat khususnya pada dasawarsa 1990-an. Kecenderungan ini karena adanya desakan baik dari dalam maupun dari luar, desakan dari dalam adalah untuk mengefisienkan perekonomian dan desakan dari luar sebagai hasil dari kesepakatan-kesepakatan internasional, seperti GATT/WTO, dan kesepakatan regional, seperti AFTA dan APEC. Dalam prakteknya di Indonesia, liberalisasi ini diwujudkan dalam berbagai kebijakan deregulasi baik di sektor perda-

gangan, keuangan dan perpajakan<sup>37</sup>, penanaman modal asing/PMA dengan berbagai fasilitasnya termasuk bidang pertanahan.

Berkenaan dengan liberalisasi ekonomi, M. Dawan Rahardjo mencatat bahwa proses liberalisasi ekonomi dimulai sejak awal rezim Orde Baru berkuasa. Pada waktu itu tindakan liberalisasi yang dilakukan adalah pertama, stabilisasi ekonomi, dalam bidang perdagangan dengan membuka impor terhadap barang-barang konsumsi, dibidang moneter dengan kebijakan uang ketat (*tight money policy*) dan pengendalian uang beredar melalui instrumen anggaran berimbang (*balance budget*). Kebijakan ini dimaksudkan untuk memperbanyak pasokan barang-barang konsumsi dalam rangka memenuhi Tri-tura dan mengendalikan laju inflasi.

Kedua, adalah liberalisasi dibidang penanaman modal dengan dikeluarkannya UU PMA No.1/1967 dan UU PMDN No.1/1968. Dengan kedua UU tersebut swasta diberikan kebebasan untuk melakukan kegiatan ekonomi dan bisnis hampir di segala bidang dan diharapkan sebagai motor penggerak dalam pertumbuhan ekonomi.

Sejak awal Orde Baru para pengamat mulai melihat sebuah gejala baru, yakni terjadinya pergeseran dalam

-----

37 Periksa Umar Juoro, "Liberalisasi dan Pembangunan Ekonomi Rakyat" dalam Lukman Sutrisno-Faraz Umayu (Ed.). *Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan*. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1997, h.9-17

sistem ekonomi, dari corak sosialis yang etatis kearah ekonomi kapitalis. Kapitalisme merupakan sistem ekonomi yang menurut M. Dawam Rahardjo mempunyai ciri-ciri. Pertama, adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak dan milik pribadi. Kedua, penyerahan proses ekonomi kepada mekanisme pasar bebas. Artinya keputusan produksi, harga an kesempatan kerja ditentukan oleh mekanisme penawaran dan permintaan. Ketiga, penghargaan kepada persaingan bebas yang jujur dan adil (fair) di antara para pelaku ekonomi. Dan keempat, pembatasan terhadap peran negara atau pemerintah hanya dalam perlindungan hukum, khususnya terhadap hak milik pribadi (*private property*), membangun prasarana ekonomi, mencegah hal-hal yang dapat merusak mekanisme pasar dan persaingan bebas, seperti monopoli, monopsoni dan praktek-praktek bisnis yang tidak jujur dan adil.<sup>38</sup>

Liberalisasi ekonomi tidak bisa dilepaskan dengan kebijakan Orde Baru yang mengintegrasikan sistem ekonomi nasional dengan sistem ekonomi dunia yang berdasarkan perdagangan liberal (*globalisation market*), padahal integrasi ekonomi itu pada dasarnya adalah cita-cita Dunia

-----

38. Periksa M. Dawam Rahardjo, "Implikasi Liberalisasi bagi Pemerataan dan Pengentasan Kemiskinan" dalam Lukman Sutrisno Ed., *Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1995 h. 55-65 dan M. Dawam Rahardjo, "Demokrasi Ekonomi dalam Alam Liberalisasi Ekonomi dalam Kumala Hadi dkk. Ed., *Liberalisasi Ekonomi dan Politik di Indonesia*, PPMFE-UII- Tiara Wacana, Yogyakarta, 1997, h. 245-258.

Barat lama sejak zaman Kolonialisme. Setelah Kolonialisme berlalu dengan ditandai berakhirnya Perang Dunia II, suatu ketentuan dan kesepakatan dagang baru ditetapkan melalui suatu pertemuan yang terkenal dengan pertemuan Bretton Woods, yakni didirikan Bank Dunia, Internasional Monetary Fund (IMF) dan disahkannya the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) pada sekitar tahun 1949.

Mekanisme dan proses globalisasi yang pada dasarnya mendukung paham pemabangunan ("*developmentalism*") yang dicanangkan Orde Baru, pada dasarnya diarahkan dan peran utamanya dimainkan oleh Perusahaan Transnasional, lembaga-lembaga finansial internasional seperti Bank Dunia dan IMF, serta Institusi Liberalisasi Perdagangan seperti WTO, NAFTA ataupun APEC, yang akan selalu mendesakkan kesepakatan internasional untuk melakukan reformasi kebijakan suatu negara dalam berbagai bidang, seperti bidang investasi, perpajakan, ketenagakerjaan, perdagangan, hutang luar negeri dan sebagainya. Liberalisasi investasi inilah yang pada pelaksanaannya akan mendorong kebijakan negara untuk membuat kebijakan yang memudahkan bagi kepentingan investasi untuk mengeksploitasi sumber-sumber agraria.<sup>39</sup>

---

39 Lihat Mansour Fakih "Reformasi Agraria Era Globalisasi : Teori, Refleksi dan Aksi", Prolog dalam Dianto Bachriadi dkk. (Ed.) *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, KPA-LPFE UI, Jakarta, 1997, hal. xvii-xxv

## B. Pembangunan dan Kapitalisme Agraria

Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya bahwa "pembangunan" telah menjadi pilihan basis politik rezim Orde Baru, karena itu rezim ini telah melakukan beberapa perubahan. Maka demikian halnya dengan kebijakan atas sumber-sumber Agraria Noer Fauzi melihat bahwa perubahan rezim dari Orde Lama ke Orde Baru membawa akibat pokok pula pada strategi politik agraria dari Populisme menjadi Otoritarianisme. Perubahan ini disebabkan oleh trauma yang mendalam atas konflik dan kekerasan politik pada masa akhir Orde Lama.<sup>40</sup>

Untuk melihat tipe ideal suatu politik agraria dalam sebuah negara/kebijakan, maka Gunawan Wiradi (1991) menyebutkan ada tiga ciri atau unsur ideal atas politik agraria, yang dapat dipakai untuk membedakan antara satu sistem dengan sistem yang lain. Yakni (a) unsur Penguasaan Tanah; (b) unsur Tenaga Kerja; dan (c) unsur Tanggungjawab atau pengambilan keputusan mengenai produksi, akumulasi dan investasi (seperti dikutip dalam Noer Fauzi, 1998, h. 89).

-----

40 Noer Fauzi, "Pengahncuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Pasca Kolonial", dalam Dianto Bachriadi, 1997 : 88, memberikan batasan, bahwa yang dimaksud dengan politik Populis berarti menonjolkan partisipasi (*participatory politics*) atau mengikutsertakan kekuatan politik masyarakat pada program-program Agraria, seperti tercermin pada program *land reform* yang merupakan amanat UPA 1960; sedangkan Otoritarianisme diwujudkan dengan menghilangkan kekuatan politik masyarakat, dan memusatkan kekuasaan hanya pada pemerintah yang berkuasa (tanpa partisipasi masyarakat yang sesungguhnya, penulis.).

Dalam kaitan itu Noer Fauzi, mebagi dan merumuskan dalam matrik tentang macam strategi agraria sebagai berikut:

**Matrik tentang : BEBERAPA MACAM STRATEGI AGRARIA**

	JENIS STRATEGI AGRAIA		
	Kapitalis	Sosialis	Populis
UNSUR STRATEGI AGRARIA			
Penguasaan Tanah	Individu non penggarap	Negara a.n. Pekerja	Keluarga Petani
Tenaga Kerja	Pekerja Upahan (buruh "bebas")	Pekerja yang diorganisir	Keluarga Petani
Tanggungjawab Produksi, akumulasi dan investasi	Individu non penggarap	Negara a.n. Pekerja	Keluarga Petani yang diorganisir

Sumber : Noer Fauzi, "Pengahncuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial" dalam Dianto Bacriadi dkk. (Ed.), Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Pembaruan Agraia di Indonesia, 1997 h.69.

Dalam matrik tersebut ada tiga macam strategi politik agraria yakni strategi Kapitalis, Sosialis dan Populis. Lebih lanjut Noer Fauzi menjelaskan bahwa, dalam *Strategi Kapitalis*, sarana produksi yang utama (tanah) dikuasai oleh individu-individu non penggarap. Penggarap yang langsung mengerjakan tanah adalah pekerja upahan "bebas", diupah oleh penguasa/ pemilik tanah. Hubungan antara penguasaan/pemilikan tanah dan pekerjaan sifatnya terpisah. Pekerja (penggarap) menjual tenaga yang dibeli dengan upah



yang diberikan pemilik/penguasa tanah. Tenaga kerja adalah barang dagangan (komoditi). Tanggungjawab dan pengambilan keputusan terletak sepenuhnya di tangan si pemilik/penguasa tanah.

Dalam *Strategi Sosialis*, tanah dan sarana produksi lainnya dikuasai oleh organisasi (biasanya adalah negara) atas nama kelompok pekerja. Tenaga kerja merupakan tenaga yang memperoleh imbalan dari hasil kerjanya, yang diputuskan oleh organisasi yang mengatasnamakan organisasi para pekerja. Dengan demikian tanggungjawab atau pengambilan keputusan atas produksi, akumulasi dan investasi terletak ditangan organisasi Oyang mengatasnamakan para pekerja (biasanya dilaksanakan oleh negara).

Kemudian dalam *Strategi (Neo) Populis*, satuan usaha merupakan usaha keluarga. Karena itu, penguasaan tanah dan sarana produksi lainnya tersebar pada mayoritas keluarga tani. Tenaga kerjanya adalah tenaga kerja keluarga. Jadi produksi secara keseluruhan merupakan pekerjaan keluarga tani tersebut, walaupun tanggungjawab atas akumulasi biasanya diatur oleh negara.<sup>41</sup>

---

41 Noer Fauzi, "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial" dalam Dianto Bachriadi dkk (ED.), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta, UIPress, 1997, hal. 88.

Dengan melihat karakter dari beberapa strategi tersebut, fenomena yang terjadi pada Orde Baru lebih cenderung menggunakan strategi kapitalis yang berwatak otoritarianisme<sup>42</sup>. Dikatakan sebagai berwatak kapitalis karena kebijakan pembangunan Orde Baru berhubungan dengan Kapitalisme Internasional, membuka investasi asing masuk ke Indonesia, kemudian dengan membuka diri terhadap agen-agen donasi internasional, seperti *World Bank*, *International Monetary Funds (IMF)*, *IGGI (Inter-Governmental Group on Indonesia)* yang kemudian berubah menjadi *CGI (Consultative Group on Indonesia)* dan terakhir dengan APEC dan WTO.

Selain itu, dapat pula dilihat bahwa dalam operasionalnya, fokus kebijakan pertanahan Orde Baru lebih dititik beratkan pada upaya mendukung pertumbuhan ekonomi. Kebijakan ini ditujukan untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi penanaman modal/investasi. Terlebih pada periode deregulasi tahun 1980-an, secara jelas kebijakan pertanahan diarahkan untuk memfasilitasi pemilik modal baik dari luar negeri maupun dalam negeri.

-----

42 Periksa Juni Thamrin dan Vedi R. Haditz, "Kapitalisme, Perubahan Agraria dan pembentukan Buruh Upahan : Dasar bagi Konflik Sosial" dan Irfan Kasim dan Endang Suhendar, "Kebijakan Pertanahan Orde Baru: Mengabaikan Keadilan Demi Pertumbuhan Ekonomi" dalam Noer Fauzi (Ed.), *Tanah dan Pembangunan (khususnya Bab 5 dan 7)*, Sinar Harapan, Jakarta, 1997. Periksa Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni, *Petani dan Konflik Agraria*, Akatiga, Bandung, 1997 dan Bonie Setiawan "Perubahan Strategi Agraria: Kapitalisme Agraria dan Pembaruan Agraria di Indonesia", Makalah pada Konferensi INFID ke-X di Canberra, Australia, 1996.

Dikatakan berwatak otoritarian, karena mempunyai beberapa ciri yang menonjol antara lain; *Pertama*, kebijakan *land reform* yang pada masa Orde Lama merupakan program dan strategi pembangunan, menjadi hanya sebagai masalah teknis saja. Dan dihapuskannya Kementrian Agraria kemudian hanya menjadi Direktorat Jendral. *Kedua*, dihapuskannya semua legitimasi partisipasi organisasi petani dalam program *land reform*, seperti Penghapusan pengadilan *land-reform* UU No.7/1970 dan perombakan Organisasi Tatakerja Panitia Land Reform, dengan Kepres. 55/1980<sup>43</sup>. *Ketiga*, penerapan kebijakan massa mengambang (*floating mass*) yang memotong hubungan masyarakat/rakyat dengan partai politik. *Keempat*, diundangkannya UUPD (Undang-Undang Pemerintahan Daerah) tahun 1979 yang membuat pemerintahan desa semakin tercentralistik. Yang *kelima*, keterlibatan militer dalam urusan pengawasan pembangunan dengan alasan keamanan (memasukkannya purnawirawan ABRI pada BUMN).

### C. Dinamika Kebijakan Pertanahan Orde Baru dan Pengaruh Kekuatan Ekonomi Internasional

Untuk melihat dinamika Kebijakan Pertanahan pada

-----

43 Dalam kaitannya dengan program *land reform*, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Hasan Basri Durin, pernah menyatakan bahwa; "Hambatan utama pelaksanaan program *land reform*, adalah lemahnya kemauan politik pemerintahan Orde Baru dalam melaksanakan program tersebut. Ini dikarenakan kebijakan ekonomi makro pemerintahan Orde Baru yang terlalu mengutamakan pertumbuhan ekonomi" (Periksa, "Kilasan Hukum" dalam Kompas, Jum'at, 23 Juli 1999, hal. 3)

Dikatakan berwatak otoritarian, karena mempunyai beberapa ciri yang menonjol antara lain; *Pertama*, kebijakan *land reform* yang pada masa Orde Lama merupakan program dan strategi pembangunan, menjadi hanya sebagai masalah teknis saja. Dan dihapuskannya Kementrian Agraria kemudian hanya menjadi Direktorat Jendral. *Kedua*, dihapuskannya semua legitimasi partisipasi organisasi petani dalam program *land reform*, seperti Penghapusan pengadilan *land-reform* UU No.7/1970 dan perombakan Organisasi Tatakerja Panitia Land Reform, dengan Kepres. 55/1980<sup>43</sup>. *Ketiga*, penerapan kebijakan massa mengambang (*floating mass*) yang memotong hubungan masyarakat/rakyat dengan partai politik. *Keempat*, diundangkannya UUPD (Undang-Undang Pemerintahan Daerah) tahun 1979 yang membuat pemerintahan desa semakin tercentralistik. Yang *kelima*, keterlibatan militer dalam urusan pengawasan pembangunan dengan alasan keamanan (memasukkannya purnawirawan ABRI pada BUMN).

#### C. Dinamika Kebijakan Pertanahan Orde Baru dan Pengaruh Kekuatan Ekonomi Internasional

Untuk melihat dinamika Kebijakan Pertanahan pada

-----

43 Dalam kaitannya dengan program *land reform*, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Hasan Basri Durin, pernah menyatakan bahwa; "Hambatan utama pelaksanaan program *land reform*, adalah lemahnya kemauan politik pemerintahan Orde Baru dalam melaksanakan program tersebut. Ini dikarenakan kebijakan ekonomi makro pemerintahan Orde Baru yang terlalu mengutamakan

masa Orde Baru, maka dapat ditelusuri perkembangannya melalui evaluasi pelaksanaan UUPA sejak diberlakukan sampai sekarang atau bisa pula dilihat dari konsep pembangunan nasional yang tertuang dalam setiap Repelita dan GBHN.

Apabila dilihat dari evaluasi pelaksanaan UUPA sejak diundangkannya pada tahun 1960, maka menarik melihat pembagian yang dilakukan oleh Prof. Dr. Ir. Lutfi I. Nasution, M.Sc., yang menggunakan pendekatan historis-strategis. Beliau membagi 5 (lima) era, yaitu : (1) *Era Sosialisme Romantis (1960-1969)*, (2) *Era Rehabilitasi Ekonomi (1969-1984)*, (3) *Era Substitusi Impor (1984-1988)*, (4) *Era Deregulasi (1988-1997)*, dan (5) *Era Reformasi (1997-Sekarang)*<sup>44</sup>. Lebih lanjut secara umum dapat diuraikan sebagai berikut :

#### *1. Era Sosialisme Romatis (1960-1969).*

Pada periode ini, keadaan politik relatif stabil setelah berlakunya Dekrit 5 Juli 1959, kestabilan politik tersebut salah satunya ditandai dengan dapat diundangkannya UUPA dengan UU No.5/1960. Dan melalui UUPA tersebut, Bung Karno berharap dapat mewujudkan obsesi politiknya yang sangat romantik mengenai peningkatan

---

44 Periksa lebih lanjut dalam Prof. Dr. Ir. Lutfi I. Nasution, MSc. (Asmen III, Meneg Agraria/Kepala BPN Pusat) "*Evaluasi Pelaksanaan UUPA Selama 38 Tahun dan Program Masa Kini dan Masa Mendatang Dalam Menghadapi Globalisasi*", Makalah pada Seminar Nasional Pertanian, STPN Yogyakarta, 25-26 Februari 1999.

kekyatan politik dan kesejahteraan masa marhaen. Dengan UUPA tersebut, Departemen Agraria diberi tugas utama; (1) menyelenggarakan landreform dalam arti luas, yang meliputi "penjebolan" dan pembangunan kembali sistem pemilikan dan penguasaan tanah, dan "penjebolan" hukum agraria kolonial serta membangun kembali hukum agraria yang "progresif revolusioner"; (2) menyelenggarakan tugas-tugas agraria umum yang meliputi; pemberian hak-hak atas tanah, perpanjangan hak-hak atas tanah dan pencabutan hak-hak atas tanah; (3) menyelenggarakan administrasi pertanahan dalam arti luas meliputi pengukuran dan pendaftaran tanah, inventarisasi hak-hak atas tanah, dan pengawasan peralihan hak-hak atas tanah.

Pada era ini, diundangkan pula UU Land Reform dan UU Bagi Hasil sebagai pelaksanaan lebih lanjut UUPA dan upaya melaksanakan kesejahteraan masa marhaen dan politisasi sumber daya agraria. Periode ini dikenal pula dengan kebijakan pertanahan yang "populis" sebagaimana paham dan semangat yang terkandung dalam UUPA. Akibatnya kebijakan pertanahan/agraria lebih bernuansa politis dan digunakan sebagai slogan-slogan politik, sampai terjadinya G.30.S/PKI 1965 dan lahirnya Orde Baru.

## *2. Era Rehabilitasi Ekonomi (1969-1984)*

Pada saat Orde Baru menggantikan Orde Lama pada tahun 1966, keadaan ekonomi Indonesia dalam keadaan porak-poranda, tercatat inflasi mencapai 600% (suatu

tingkat inflasi tertinggi di dunia), devisa neraca pembayaran, terkurasnya cadangan devisa, Indonesia sebagai pengimport beras terbesar di dunia dan kesulitan membayar utang luar negeri. Situasi inilah yang dijadikan alasan yang rasional (alasan pembenar) untuk memilih pembangunan ekonomi dengan pertumbuhan yang tinggi sebagai issue politik utama Orde Baru.

Penerapan kebijakan pertanahan yang diamanatkan oleh UUPA dilakukan sepanjang mendukung upaya pembangunan ekonomi, terutama pada program swasembada beras (*green revolution program*). Program redistribusi tanah tidak dijalankan secara sungguh-sungguh kecuali dalam program transmigrasi. Akibatnya mulai terjadi kesenjangan fragmentasi tanah pertanian dipedesaan dan pemilikan/penguasaan tanah secara guntai (*absentee*) mulai tidak dapat dikendalikan.

Di wilayah perkotaan, permintaan/kebutuhan terhadap pelayanan pertanahan terutama pengukuran dan pendaftaran tanah semakin meningkat. Hal ini disebabkan oleh (1) meningkatnya permintaan agregat terhadap tanah akibat pertumbuhan ekonomi yang relatif cepat, dan (2) mulai meningkatnya permintaan tanah untuk perumahan akibat pertambahannya jumlah golongan menengah. Kebijakan pertanahan tidak lagi didasarkan pada idealisme UUPA, namun didasarkan pada kebijakan ekonomi makro yang semakin condong kepada perkembangan yang bersifat kapi-

talistik.<sup>45</sup>

### 3. Era Substitusi Impor (1984-1988)

Program rehabilitasi ekonomi memperoleh kepuhannya ketika pertumbuhan ekonomi dapat dicapai rata-rata lebih dari 5% pertahun dan berhasilnya program "swa sembada beras" (pada periode 1980-1984). Namun pertumbuhan ekonomi ini dinilai semu karena didukung penuh oleh adanya "boom oil" (ekspor bahan bakar minyak dan gas bumi). Selain itu keberhasilan "swa sembada beras" mengalami kendala ketika terjadi in-efisiensi dalam program ekstensifikasi pertanian dan harga beras murah dalam pasaran ekspor, sehingga hasil produksi beras yang besar tidak dapat dipertanggungjawabkan secara ekonomi.

Karena pertumbuhan ekonomi yang tinggi harus tetap dapat dipelihara, maka pemerintah Orde Baru men-

-----

45 Beberapa pengamat misalnya Mas'ood (1989) dan Wiradi (1986) berpendapat bahwa pada awal kekuasaan Orde Baru, nampak jelas bahwa Orde baru berusaha melepaskan kaitan dengan pelaksanaan UUPA yang merupakan dasar kebijakan pertanahan dan pembangunan di Indoensia. Ada beberapa alasan mengapa Orde Baru semakin menjauhkan diri dari UUPA (Mas'ood 1989 :60) yaitu, *pertama*, pada awal masa Orde Baru ada konsensus di antara pendukungnya tentang perlunya stabilitasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis. Maka diperlukan perombakan struktur sosial-ekonomi secara radikal dan bantuan modal asing (PMA). *Kedua*, Angkatan Darat menganggap landreform yang disponsori oleh golongan kiri pada awal 1960-an dapat mengancam pengendaliannya atas beberapa perkebunan milik negara. *Ketiga*, dilihat dari segi ekonomi, strategi landreform dan UUPA dipandang tidak menguntungkan dan tidak realistis. Selain secara politis juga dapat mengancam berbagai kepentingan pada pendukung Orde Baru dalam penguasaan sumber daya ekonomi (lihat Endang Suhendar dan Irdhal Kasim, Tanah Sebagai Komoditas, Elsam, 1997 :37-39).



cari sumber pertumbuhan jangka pendek dan pilihan yang paling rasional waktu itu, mengambil strategi pengembangan industri substitusi impor. Industri strategis yang dikembangkan pada waktu itu antara lain; industri-industri tekstil, otomotif, gandum/terigu, beberapa industri pangan, elektronika dan industri bahan kimia dasar.

Pengembangan industri-industri tersebut mempunyai implikasi yang luas terhadap pelaksanaan UUPA. Karena dengan adanya kegiatan industri tersebut diperlukan lahan pertanian yang cukup luas, maka banyak terjadi alih fungsi lahan pertanian. Pada umumnya, industri substitusi impor digolongkan dalam dua katagori, yaitu (1) industri yang berorientasi pada pasar dan teknologi yang pada umumnya mencari lokasi di dekat kota, seperti industri otomotif, dan (2) industri yang berorientasi pada ketersediaan tenaga kerja "murah" yang umumnya menempati lokasi desa-desa padat penduduk. Oleh sebab itu pada periode ini alih fungsi tanah pertanian terjadi dalam dua pola, yaitu (1) alih fungsi tanah pertanian di sektor kota dan (2) alih fungsi tanah pertanian di daerah padat penduduk.

Kebijakan pertanian diarahkan untuk mendukung komitmen pemerintah membangun industri substitusi impor dengan cara memberikan kemudahan kepada pengusaha industri untuk memperoleh izin lokasi, memperoleh tanah yang dibutuhkan dalam melaksanakan investasi. Dalam era ini

mulai muncul konflik struktural pertanahan antara investor/pengusaha dan pemerintah disatu pihak dengan masyarakat pemegang sebagai pihak yang lain, dengan bentuk-bentuk isu penggusuran, harga ganti rugi yang tidak layak, relokasi petani yang tidak layak dan sebagainya. Konflik ini menampakkan bahwa amanat UUPA bahwa "*tanah harus digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*" dalam pelaksanaannya mulai "*dilupakan*".

#### 4. Era Deregulasi (1988-1997)

Pada era ini, kebijakan substitusi impor tidak dapat dipertahankan, karena secara ekonomi tidak efisien dan pasar dalam negeri mengalami kejenuhan. Maka pemerintah menerapkan kebijakan deregulasi pada sistem perekonomian nasional dalam upaya mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang tinggi sebagai "*paradigma pembangunan*". Secara umum kebijakan deregulasi dapat digolongkan dalam dua kategori, yaitu : (a) deregulasi sektor moneter dan perbankan dan (b) deregulasi sektor riil. Dampaknya adalah meningkatnya kegiatan ekonomi dan industri yang berorientasi pada ekspor menjadi tulang punggung ekonomi nasional, dengan meninggalkan sumberdaya lokal dan ekonomi pedesaan, sektor pertanian lokal tersisih dan tertinggal.

Paket deregulasi yang menonjol adalah Pakto 1993, yang memberikan kemudahan-kemudahan dalam perizinan dan memberin peluang yang besar bagi pihak swasta untuk

melakukan investasi. Dalam kaitannya dengan investasi tersebut permintaan akan tanah mengalami peningkatan, terutama untuk pengembangan industri, perumahan/pemukiman, hotel, resort, jasa dan perkebunan besar. Data di BPN menunjukkan bahwa dari tahun 1993 sampai awal 1998, izin lokasi dikeluarkan mencapai luas sekitar 1,25 juta ha. Ternyata tanah yang diperoleh tersebut oleh para investor tidak dimanfaatkan secara efisien. Misalnya diawal tahun 1998 luasan tanah untuk industri baru dimanfaatkan 10%, perumahan/pemukiman 9%, hotel/resort 9% dan perkebunan besar 16%.

Pada periode ini, terjadi penyimpangan yang paling besar dan mendasar dalam pelaksanaan UUPA dari falsafah, tujuan dan pemaknaannya. UUPA ditafsirkan secara sangat longgar dan menyimpang dari nilai-nilai kerakyatan dan keadilan sosial. Seperti dikeluarkannya izin bagi orang asing atas kepemilikan rumah dengan syarat yang longgar, melalui PP 41/1996 tentang Kepemilikan Rumah Bagi Orang Asing. Bergesernya tanah sebagai fungsi sosial menjadi tanah sebagai komoditas ekonomi. Pada tahun 1988 dilakukan peningkatan Dirjen Agraria menjadi Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang langsung bertanggungjawab pada presiden. Dan pada tahun 1993 dibentuk Menteri Negara Agraria merangkap kepala BPN.

##### *5. Era Reformasi/Transisi (1997 - sekarang)*

Krisis moneter berkepanjangan yang dimulai sejak

Juli 1997 telah membawa perubahan yang cukup besar dalam peta politik dan ekonomi secara nasional. Terutama setelah terjadinya peristiwa 21 Mei 1998, turunnya Soeharto dari kursi kepresidenan digantikan BJ. Habibie. Era ini sedang mencoba untuk melakukan perubahan paradigma pembangunan dari pertumbuhan ekonomi dan stabilitas bergeser menjadi paradigma kesejahteraan yang berkeadilan dan demokrasi.

Terhadap kebijakan pertanahan, pelaksanaan UUPA lebih berorientasi pada pemerataan, keadilan dan kesejahteraan masyarakat dengan otonomisasi urusan pertanahan. Dengan melakukan penataan kembali penguasaan tanah skala besar, melaksanakan program pemberdayaan masyarakat golongan ekonomi lemah, dan otonomi urusan pertanahan pada tingkat daerah. Diharapkan perubahan ini dapat meningkatkan partisipasi masyarakat terutama golongan ekonomi lemah di dalam pembangunan pertanahan.

Berbeda pembagian yang dilakukan oleh Lutfi Ibrahim Nasution yang melihat kebijakan pertanahan Orde Baru, didasarkan pada evaluasi secara historis pelaksanaan UUPA. Maka Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim melihat dinamika kebijakan pertanahan Orde Baru dengan membagi Periodisasi Kebijakan Pertanahan Orde Baru menjadi tiga periode.<sup>46</sup>

---

46 Periksa lebih lanjut Endang Suhendar - Ifdhal Kasim, *Tanah Sebagai*

Pembagian ini didasarkan pada perubahan fokus kebijakan ekonomi makro yang dilakukan pemerintah dan pengaruh bantuan (baca pinjaman) asing. Ketiga periode tersebut adalah:

*1. Periode 1967-1973 : Periode Eksploitasi Sumber Daya Alam*

Kebijakan ekonomi makro pada periode ini lebih mengutamakan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi, terutama sektor pertanian dan infrastruktur. Kemudian bantuan asing melalui Bank Dunia mencapai 75% dari anggaran pembangunan.

Beberapa kebijakan bidang pertanahan yang diambil pada periode ini di antaranya, *pertama*, melepaskan kaitan dengan UUPA yang merupakan dasar kebijakan pada periode pemerintahan sebelumnya; dan *kedua*, mendorong terjadinya eksploitasi sumber daya alam untuk membiayai pembangunan.

Dikatakan sebagai melepaskan kaitan dengan UUPA, karena rezim Orde Baru menganggap bahwa UUPA membatasi ruang gerak pemerintah untuk mengumpulkan dana melalui eksploitasi sumberdaya alam. Selain itu UUPA dianggap sebagai produk PKI, sumber konflik politik di pedesaan, dan dianggap sebagai ide golongan kiri. Sebagai realisasi dari kebijakan tersebut, maka pemerintah pada tahun 1967 menu-

runkan fungsi Departemen Agraria menjadi Direktorat Agraria

-----  
...Continued...

*Komoditas: Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru, Elsam, Jakarta, 1996, halaman 64-76 dan dalam Ifdhal Kasim dan Endang Suhendar, "Kebijakan Pertanahan Orde Baru: Mengabaikan Keadilan demi Pertumbuhan Ekonomi" dalam Noer Fauzi, "Tanah dan Pembangunan, Jakarta, Sinar Harapan, 1997, halaman 96-113.*

di bawah Departemen Dalam Negeri. Kemudian pemerintah memberlakukan UU No.7/1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform. Pada Repelita I (1969-173) program landreform tidak disebut secara eksplisit.

Kebijakan eksploitasi suber daya alam ditandai dengan dikeluarkannya UU No.1/1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA), kemudian diikuti oleh UU No.11/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Bnrtuk eksploitasi sumberdaya alam lainnya adalah dengan diberlakukannya UU No.5/1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan, yang dalam konsi- dersinya tidak mengacu pada UUPA. Kemudian diundangkannya UU No. 11/1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan. Keha- diran dua undang-undang terakhir membuka peluang penguasaan sumber agraria oleh pihak swasta tanpa batas-batas yang jelas, yang penting memberikan sumbangan yang besar bagi pertumbuhan ekonomi. Kemudian sebagai pengganti program landreform pemerintah mengembangkan program transmigrasi (*resetlement*) melalui UU No. 3/1972 tentang Ketentuan Pokok Transmigrasi, dimana program ini berbeda esensinya dengan semangat landreform dalam UUPA.

## *2. Periode 1974-1983: Produktivitas Tanpa Penataan Struktur*

Periode ini sering juga disebut sebagai periode Oil Boom karena terjadi kenaikan harga minyak dipasaran inter- nasional. Pada periode ini pertumbuhan ekonomi cukup tinggi mencapai 7,8%. Pada periode ini terjadi perubahan kebijakan terutama dibidang indutri yang lebih mengarah pada industri

substitusi impor (yang cenderung memperkuat posisi industri dalam negeri) dan pembatasan penanaman modal asing (terutama pasca terjadinya peristiwa "Malari") yang diimbangi kebijakan pemerataan melalui inpres dan pelaksanaan revolusi hijau. Karena ini periode ini disebut juga era nasionalistis.

Berkenaan dengan meningkatnya penerimaan sektor migas, maka kemampuan pemerintah dalam menentukan anggaran pembangunan sangat dominan. Akibatnya, banyak proyek-proyek pembangunan yang dilakukan pemerintah dan membutuhkan luas tanah yang cukup besar. Maka pemerintah mendorong untuk segera dikeluarkan peraturan pelaksana UU No. 20/1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda di Atasnya, yaitu dengan keluarnya PP No.39/1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Adanya Pencabutan Hak Atas Tanah dan dikeluarkannya Inpres No.9/1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda di Atasnya.

Akan tetapi karena peraturan ini dinilai kurang efisien, sehingga pemerintah mencoba melepaskan kaitan dengan UU No.20/1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah, dengan cara mengeluarkan PMDN No.15/1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tatacara Pembebasan Tanah yang diikuti dengan PMDN No.6/1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan tanah untuk Pemerintah bagi Kepentingan Pihak Swasta. Tujuan dari peraturan itu adalah mempermudah pemerintah dan

pihak swasta untuk mendapatkan tanah yang akan menjadi tempat/lokasi pembangunan, baik itu proyek industri, jasa, properti, pariwisata, pertambangan, kehutanan, perkebunan maupun sarana-prasaran umum dan sebagainya.

Akibat dari itu, di era 1980-an muncul konflik-konflik struktural di bidang pertanahan. Yang pada gilirannya PMDN tersebut diganti dengan Keppres 55/1993. Hal yang membedakan antara kebijakan pertanahan Orde Lama dengan Orde Baru adalah, jika pada masa Orde Lama kebijakan dilakukan secara struktural yang cenderung radikal untuk merombak struktur agraria yang timpang melalui *landreform*, maka Orde Baru hal-hal tersebut ditiadakan dan kebijakan lebih ditekankan pada perubahan teknologis, organisatoris, dan peningkatan produksi semata (melalui program *green revolution*), tanpa merombak struktur agraria lama. Akibatnya banyak petani yang mempunyai lahan kurang dari 0,5 ha (petani gurem) dan buruh tani semakin terpinggirkan dan kehilangan penguasaan hak atas tanahnya, terutama di pedesaan.

### *3. Periode 1983-1990-an: Deregulasi Pertanahan*

Sebagai akibat dari jatuhnya harga minyak bumi dipasaran internasional, maka kemampuan dana pembangunan pemerintah mengalami penurunan. Oleh karena itu pemerintah mendorong pihak swasta untuk tetap dapat mempertahankan pertumbuhan ekonomi melalui penanaman modal. Maka pemerintah mengembangkan berbagai fasilitas untuk menaikkan peran



swasta melalui deregulasi terhadap peraturan-peraturan yang dapat menghambat proses pengadaan tanah.

Kebijakan yang ditempuh antara lain; *pertama*, pemerintah mengeluarkan peraturan yang bertujuan mempermudah bagi perusahaan-perusahaan baik PMA maupun PMDN untuk mendapatkan tanah.<sup>47</sup> *Kedua*, dikeluarkannya Keppres No.26/1988 tentang peningkatan status Direktorat Jendral Agraria menjadi badan Pertanahan Nasional, yang dalam konsiderasinya disebutkan bahwa perubahan itu dimaksudkan untuk mengakomodasikan kepentingan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

*Ketiga*, untuk merangsang investasi, terutama untuk menarik relokasi industri dari negara-negara industri maju lainnya maka pemerintah mengeluarkan Keppres No. 53/1989 tentang Kawasan Industri, yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan industri; memberikan kemudahan bagi kegiatan industri.<sup>48</sup> *Keempat*, Melalui PP 20/1992 tentang Kebijakan

---

47 Peraturan dimaksud adalah Permendagri No.12/1984 tentang "Tatacara Penyediaan Tanah dan Pemberian Hak Atas Tanah, Pemberian Izin Bangunan dan pemberian Izin Undang-Undang Gangguan Bagi Perusahaan-Perusahaan Yang Mengadakan Penanaman Modal Menurut UU No.1/1967 dan UU No.6/1968". Permendagri ini secara jelas memberikan berbagai kemudahan bagi perusahaan PMA dan PMDN untuk mendapatkan tanah.

48 Tercatat samapi tahun 1995, jumlah kawasan industri ini, meningkat tajam, seperti pernah dimuat pada harian Republika, 13 Juli 1995 terdapat 152 buah kawasan dengan luas 42 ribu hektar. DKI terdapat 6 kawasan dengan luas 3.151,60 ha., Jabar 75 kawasan dengan luas 21.489,40 ha., Jateng dengan 15 kawasan dengan luas 2.891,40 ha.,

Investasi. Pemerintah mengubah masa berlakunya HGU dari 25 tahun menjadi 60 tahun, dengan alasan Indonesia akan ketinggalan dalam menarik investor asing. Kelima, pemerintah mengeluarkan Keppres No. 55/1993 tentang "Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum". Dalam keppres tersebut diatur kembali bidang-bidang yang dianggap sebagai kepentingan umum. Dengan keppres tersebut, aturan-aturan yang berkenaan tatacara pengadaan tanah untuk mendukung pembangunan dinyatakan tidak berlaku lagi, seperti; Permendagri No.15/75, Permendagri No. 2/1976 dan Permendagri No.2/1985.

Keenam, dalam upaya mengefisienkan pasar tanah yang dianggap dapat menghambat perolehan tanah untuk kepentingan investasi, pemerintah melakukan upaya registrasi tanah (*land adminitration project*). Dengan registrasi tersebut kejelasan pemilikan tanah akan memudahkan pengalihan hak atas tanah ketika terjadi pembebasan tanah.<sup>49</sup>

Periode ini disebut pula periode restrukturisasi ekonomi yang merupakan tekanan pihak donor (terutama peranan IGGI (CGI), Bank Dunia, dan IMF). Disebut demikian

-----  
...Continued...

Jatim dengan 29 kawasan dengan luas 6.035,69 ha., Sumatra dengan 18 kawasan dengan luas 6.869,24 ha., Sulawesi 3 kawasan dengan luas 1.015,02 ha. dan Kalimantan 6 kawasan dengan luas 852,00 ha. Jumlah total 42.304,35 ha.

49 Lihat lebih lanjut dalam Noer Fauzi, "Menuju Pasar tanah yang Efisien : kebijakan Pemerintah Penguasaan Tanah dan Sengketa Tanah" dalam YLBHI *Profil Indonesia: 50 Tahun Indonesia Merdeka*, Jakarta, 1995, hal. 265-280.

karena pada periode ini terjadi deregulasi pertanahan terhadap segala kebijakan yang menghambat pertumbuhan investasi.

Dari uraian diatas, baik yang dikemukakan oleh Lutfi I. Nasution (1999), maupun Endang Suhendar dan Ihdhal Kasim (1996) serta Noer Fauzi (1995), nampak bahwa pengaruh kekuatan kapitalis internasional melalui Investor Asing (PMA), Bank Dunia, IMF, IGGI (CGI), GATT/WTO, APEC dan sebagainya, terhadap kebijakan pertanahan Orde Baru.

Untuk memperjelas kaitan antara kebijakan pertanahan Orde Baru dengan pengaruh kekuatan ekonomi ternasional berikut ini diuraikan mengenai kegiatan Bank Dunia berkenaan dengan kebijakan pertanahan di Indonesia. Bank Dunia menjalankan suatu studi di tahun 1991, yang dilaporkan dalam "*Indonesian : Land Resource Management and Planing*". Studi ini pada pokoknya merekomendasikan penggunaan mekanisme-mekanisme pasar yang didasarkan pada harga (tanah) yang wajar, dan percepatan pendaftaran tanah. Kemudian menurut *Laporan Persiapan Proyek, Indonesia, Proyek Administrasi Pertanahan*, laporan Bank Dunai tersebut menyebutkan :

"... sebagai tanggapan terhadap permohonan Pemerintah Indonesia. Laporan ini telah diterima dengan baik oleh Pemerintah Indoensia dan disebabkan oleh sajian dalam laporan tersebut, Pemerinrah Indoensia meminta Bank Dunia mempersiapkan proyek yang akan menitik beratkan pada hal-hal (issues) menejemen dan perencanaan sumber-daya tanah yang penting dan yang menghambat. Berdasarkan permohonan tersebut, satu missi Bank Dunia mengunjungi Indonesia pada bulan April dan Mei 1992 untuk mengidentifikasi

komponen dan hal-hal yang berkaitan dengan persiapan Proyek Administrasi pertanahan yang diusulkan. Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia telah sepakat, bahwa proyek, mungkin yang pertama dari beberapa yang dirancang berkaitan dengan masalah-masalah tanah, pada dasarnya menitikberatkan pada peningkatan administrasi pertanahan, khususnya aspek-aspek pemberian dan pendaftaran hak dan kerangka kelembagaan."<sup>50</sup>

Laporan studi tersebut, memuat agenda jangka pendek, menengah dan panjang untuk memperbaiki manajemen dan perencanaan sumberdaya pertanahan Indonesia.<sup>51</sup>

Agenda tersebut didasari oleh dua keprihatinan yang merupakan fokus. Pertama, adalah pengadaan tanah (land acquisition), yang memperlambat sejumlah proyek pembangunan infrastruktur perkotaan dan pembangunan pedesaan, serta menghasilkan sejumlah ketegangan sosial. Kepedulian pemerintah Indonesia adalah proses pengadaan tanah sekarang ini dan kebijakan pertanahan; dan kedua,, adalah rencana tata ruang atau tata guna tanah yang disebabkan oleh konflik antar permintaan tanah dari berbagai sektor, seperti perumahan, pertanian, perkotaan dan industri dan pertambangan -- yang tidakselalu dapat dipecahkan secara efektif dengan kerangka kebijakan pertanahan sekarang ini.<sup>52</sup>

-----

50 Periksa, Laporan Persiapan proyek, Indonesia, Proyek Administrasi Pertanahan, (Pemerintah Indonesia, Badan Pertanahan Nasional, 1993), hal 20.

51 Indonesia: *Land Resource Management and Planning*, (World Bank, report no. 9591-IND)

52 Ibid, hal v

Kedua hal ini rupa-rupanya merupakan kendala langsung dari proyek-proyek yang dibiayai oleh hutang Bank Dunia (dan Asian Development Bank - ADB) -- sebagaimana dikemukakan oleh dokumen resmi ADB, "Pengalaman-pengalaman menunjukkan bahwa implementasi sejumlah besar proyek-proyek yang dibiayai oleh (Asian Development) Bank dan World Bank pada berbagai sektor benar-benar dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu kesulitan-kesulitan pengadaan tanah ...."<sup>53</sup>

Dari sejumlah keterangan di atas, jelas bahwa kebijakan pertanahan pemerintah Indonesia dalam mengatasi masalah pertanahan sangat terkait erat dengan pengaruh Internasional -- terutama *Multy Development Bank*, terutama Bank Dunia yang kita tahu memimpin negara-negara yang tergabung dalam CGI (*Consultative Group on Indonesia*). Dalam Pelita VI dewasa ini, pengaruh Bank Dunia dalam mempertahankan tingkat pertumbuhan 7% per tahun, agar pemerintah Indonesia mampu melunasi hutang-hutangnya. Motifnya sangat jelas: Bank harus menyelamatkan kekayaan dirinya dan partner-partner negara pemodalnya di Indonesia berupa hutang.

Dalam upaya tersebut, Bank Dunia menyarankan agar

-----

53 Sutanu Behuria, *Some Aspects of Land Administration in Indonesia: Implication for Bank Operations*, Occasional Papers Number 10 (Asian Development Bank, July 1994).

pemerintah Indonesia melakukan deregulasi semua perundang-undangan yang dapat membatasi ruang gerak investasi, termasuk di dalamnya deregulasi pertanahan.<sup>54</sup> Dari perspektif ini, proses pengadaan tanah untuk investasi modal besar selama ini telah mengalami sejumlah distorsi yang mengganggu. Distorsi tersebut didasarkan atas ideal Type prinsip pasar bebas. Orientasi 'baru' strategi, kebijakan program dan proyek pertanahan tersebut adalah membentuk pasar tanah yang efisien.

Tema ini berusaha menggantikan tema 'lama' Orde Baru, yakni, pengadaan tanah yang efektif. Orientasi 'efektifitas' dari kebijakan pengadaan tanah ini merupakan tema yang mempersatukan aliansi antara *state bureaucrats*, *client businessmen*, *foreign investors*, dan *professionals*. Dua 'mata pisau' dari kerja aliansi ini adalah:<sup>55</sup>

1. Menghilangkan strategi populisme dari kebijakan dan program agraria (pertanahan adalah bagian dari agraria) orde lama, yang implementasinya terdiri dari tiga
- 

54 Periksa Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditas Strategis: Tinjauan Kritis Terhadap Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Jakarta, ELSAM, 1996.

55 Sejak awal, terdapat kesepakatan atau konsensus di antara para pendukung Orde Baru tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis. koalisi pendukung orde baru menolak populisme (sosialisme ala Indonesia), yang akan mengubah struktur sosial-ekonomi secara radikal (Uraian lebih lengkap lihat Mochtar Masoed (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik : Orde Baru 1966-1971*, Jakarta LP3ES).

tahap awal sebelum pembangunan semesta: Pelaksanaan pendaftaran tanah<sup>56</sup>, Pelaksanaan Landreform<sup>57</sup> dan Pengaturan Bagi Hasil<sup>58</sup>.

2. Membangun strategi kapitalis melalui pembentukan kebijakan yang bersifat sektoral dan program agraria yang berbasiskan modal besar baik dalam asing maupun domestik, seperti industri tambang, industri kehutanan, agroindustri, industri manufaktur, industri

---

56 Strategi seperti itu secara politik tidak dapat diterima oleh para pendukung Orde Baru, khususnya Angkatan Darat, pada saat mereka harus menghadapi tantangan berat dari kekuatan-kekuatan Orde Lama. Melaksanakan landreform dan program-program yang bertujuan mendistribusikan kekayaan dan melaksanakan tabungan, seperti perpajakan progresif, hanya akan menjauhkan para pendukung Orde Baru yang menganggap rezim itu sebagai antitesa dari program yang diilhami komunis itu. Para pemilik tanah di pedesaan yang anti komunis, sekalipun sebagian besar menguasai tanah sempit, adalah sekutu penting tentara yang harus dipertahankan, karena ia masih harus menangani para pendukung Orde Lama. Program seperti itu juga dapat memaksa beberapa pengusaha dalam negeri yang memiliki jaringan kerja internasional untuk melakukan bisnis di luar Indonesia dan ini akan makin memperburuk masalah pelarian modal ke luar negeri. Para intelektual yang menekankan efisiensi dan rasionalitas juga tidak akan bersedia membantu kalau pimpinan militer memilih cara radikal. Dan tanpa dukungan para sekutu tersebut, pimpinan Angkatan Darat tidak bisa berharap memecahkan masalah besar ekonomi yang diwarisi dari rezim sebelumnya. Lagi pula Angkatan Darat sendiri menganggap program landreform yang disponsori golongan kiri selama awal 1960-an itu mengancam pengendaliannya atas beberapa perkebunan milik negara. Dan akhirnya, sekalipun misalnya pimpinan Angkatan Darat berhasil menerapkan strategi radikal itu, mereka tidak bisa berharap bahwa strategi itu akan dapat memberikan hasil dengan cepat. Kalau perubahan radikal itu dilakukan, maka anggota koalisi dan rakyat pada umumnya harus banyak berkorban. Pengorbanan besar ini akan makin diperberat karena bisa diduga ekonomi akan tumbuh dengan sangat lambat dan mungkin masih disertai dengan tingkat inflasi yang tinggi. Ini jelas akan sangat mengecewakan rakyat yang sudah lama merindukan perbaikan kehidupan ekonomi (Mochtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik*, Jakarta:LP3ES, 1989:60-61)

57 Sebagai implementasi dari UU No. 56 Prp. tahun 1960 dan PP 224/1991 yang mengatur obyek-obyek Landreform dan pemberian ganti rugi.

58 Implementasi UU No. 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil, yang sampai terakhir ini selalu dipertanyakan pelaksanaannya di masyarakat.

perumahan maupun industri pariwisata.

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan (modal besar) melalui intervensi langsung dari pemerintah dinilai sudah tidak efektif lagi<sup>59</sup>. Paling tidak, efektivitasnya terganggu oleh tiga pokok berikut:

1. Mencuatnya sengketa tanah. Pola, intensitas, frekuensi dan durasi dari artikulasi masyarakat korban *land aquisition* telah membuat pengadaan tanah berlarut-larut. Hal ini mengganggu bagi perencanaan investasi. Bahkan, pada tingkat tertentu, dikhawatirkan akan terjadi radikalisasi dari masyarakat korban dari pengambilan tanah, baik karena kompensasinya yang rendah, perlawanan terhadap tindakan otoriter maupun aliansinya dengan kalangan mahasiswa dan NGO.
2. Intervensi pemerintah dalam pengadaan tanah telah mengganggu keseimbangan penggunaan tanah. Tumpang tindih penggunaan tanah oleh pelbagai proyek dan berbagai sektor telah banyak terjadi. Pengabaian

---

59 Pengadaan tanah untuk investasi modal besar telah dimulai semenjak pemerintah Orde Baru berkuasa. Adanya Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan UU No. 5/1967 dan Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan UU No. 11/1967 telah menunjukkan intervensi pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Intervensi ini semakin diperjelas dengan Permendagri 15/1975 tentang Pembebasan Tanah dan Permendagri 2/1976 tentang Penggunaan Permendagri 15/1975 untuk Kepentingan Swasta.



aspek penataan ruang (termasuk lingkungan) telah mengakibatkan sejumlah masalah yang menghambat berkelanjutan akumulasi modal.

3. Sifat *rentier* dari *state bureaucrats* dan *brokers* tidak lagi dapat ditoleransi, karena sudah menjurus pada -- apa yang disebut sebagai -- *high-cost economy*. Dalam deregulasi bidang pertanahan, pemerintah melakukan penghapusan dan mengurangi mata rantai yang harus dilalui dalam pengadaan tanah untuk kepentingan investasi. Saran ini secara keseluruhan diakomodasikan dalam strategi, kebijakan, program dan proyek dalam bidang pertanahan. Kondisi inefisiensi ini didasarkan atas perhitungan biaya yang dikeluarkan pihak investor untuk mendapatkan tanah adalah lebih tinggi. Sementara di sisi lain, harga tanah yang ditetapkan kepada rakyat sangatlah rendah.

#### **C.1. Kebijakan Kelembagaan dan Manajemen Menuju Pembentukan Pasar Tanah yang Efisien**

Integrasi dalam perekonomian dunia telah sampai pada keterlibatan pemerintah Indonesia untuk bersifat aktif. Sejumlah peristiwa internasional yang menunjukkan hal ini adalah pengambilan posisi sebagai ketua gerakan non-blok, penyelenggara pertemuan Tingkat kepala Pemerintahan dalam APEC dan penandatanganan perjanjian GATT/WTO. Integrasi ini tentunya menuntut suatu penataan perekonomian yang berarti (*significant*). Salah satu alat produksi yang sangat vital

dalam perekonomian adalah tanah. Di tahun 1996 ini, terdapat kebijakan pertanahan yang selaras dengan kecenderungan makro tersebut. Kebijakan tersebut adalah pembentukan pasar tanah yang efisien.

Sejumlah produk dari pemerintah yang menyokong bagi pembentukan pasar tanah yang efisien tersebut adalah:

1. Meningkatkan status institusi Badan Pengelola Pertanahan dari Dirjen Agraria Departemen Dalam Negeri ke Badan Pertanahan Nasional. Melalui Keppres No. 26/1988, Badan Pertanahan Nasional dibentuk untuk meningkatkan perannya sebagai pengada tanah bagi pembangunan, menggantikan Dirjen Agraria Departemen Dalam Negeri<sup>60</sup>. Walaupun kebijakan ini sudah berlangsung 8 tahun, namun tanpa adanya badan yang mengurus pertanahan setingkat menteri, muskil misi tersebut bisa dilakukan.
2. Perubahan konsep tentang Tanah: menuju Konsep Tanah sebagai Komoditi Strategis. Konsep ini menggantikan konsep tanah berfungsi sosial, yang mengacu pada pengertian konsep-konsep yang diambil dari hukum adat. Konsep tanah sebagai komoditi strategis adalah konsep kapitalistik, yang mengacu pada tanah sebagai barang

---

60 Dimasa Orde Lama, masalah agraria ditangani oleh Departemen tersendiri. Orientasi kementrian agraria ini adalah menyelenggarakan pembaruan agraria yang kolonialis menjadi populis, melalui program pendaftaran tanah, landreform, bagi hasil dan perencanaan agraria.

dagangan.<sup>61</sup>

3. Mengubah 'payung' Undang-undang Induk dari "UUPA" ke "UUTR".

Dengan disahkannya Undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Orde Baru memasuki suatu kecenderungan (trend) baru dalam kebijakan pertanahan tentang pengadaan tanah. undang undang ini berkehendak menjadi 'payung baru' dari undang-undang sektoral lainnya. "Undang-undang ini menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi pemanfaatan ruang yang telah berlaku, yaitu pereaturan perundang-undangan mengenai perairan, pertanahan, kehutanan, pertambangan, pembangunan daerah, pedesaan, perkotaan, transmigrasi, perindustrian, perikanan, jalan, landas kontinen Indonesia, Zone Ekonomi Eksklusif Indonesia, perumahan dan pemukiman, kepariwisataan, perhubungan, telekomunikasi dan sebagainya .... Dengan demikian, semua peraturan perundang-undangan di atas yang menyangkut aspek pemanfaatan ruang

-----

61 Dr. Mohammad Hatta pernah menyadari dari awal bahwa tanah seharusnya tidak untuk obyek perniagaan. "Tanah yang dipandang sebagai faktor produksi utama itu, di luar tanah kediaman, hanya boleh dipandang sebagai alat produksi saja, dan nmestinya tidak lagi menjadi 'obyek perniagaan' yang diperjualbelikan, semata-mata untuk mencari keuntungan" -- sebagaimana dikutip I Made Sandy, "Catatan singkat tentang hambatan-hambatan pelaksanaan UUPA: dalam Analisa Tahun XX No.2. Lihat juga Hohammad Hatta, Kumpulan Karangan, (Jakarta: Bulan Bintang: tanpa tahun).

dapat terangkum dalam satu sistem hukum penataan ruang Indonesia."<sup>62</sup>

4. Menghasilkan kebijakan pertanahan pro-pasar.

Kebijakan yang dianggap merupakan pembaruan adalah Keppres 55 tahun 1993, Permenag/Kepala BPN No. 1 tahun 1994. "Berbeda dengan waktu yang lampau, dimana pihak swasta dapat memanfaatkan lembaga pembebasan tanah menurut tata cara yang diatur oleh Permendagri No. 15 tahun 1975 dan berdasarkan Permendagri No 2 tahun 1976, maka sekarang jelas bahwa untuk kepentingan bisnis, pengambilalihan tanah harus dilakukan secara langsung antara pihak swasta dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan serta tanaman dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain atas dasar musyawarah (pasal 2 ayat (3) Keppres No. 55/1993)"<sup>63</sup>. Satu produk yang lebih tinggi dari itu, adalah Undang Undang Hak Tanggungan. Dengan undang-undang ini, terdapat jaminan hukum yang

-----

62 Dengan demikian terdapat suatu konsep induk baru, yakni "ruang", menggantikan konsep induk "agraria". Konsep "ruang" (space) menurut William K. Tabb and Larry Sawyer, dua orang sosiolog yang mengkritisi gejala metropolis di Amerika, konsep ruang adalah 'ymis-spesifikasi'. "*This mis-divisions -- spacial segregation -- for the social disition itself.*" Lihat: *New Perspectives on the American Community*, Ronald L Warren dan Larry Lyo (Eds), (Hommewood, Illinois: The Dorsey Press, 1993), hal 69-79.

63 Maria S.W. Sumardjono, "Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", *Pluralisme Hukum Pertanahan* (Jakarta: YLBHI, 1995, hal 21).

kuat bagi pemegang hak atas tanah dengan bukti sertifikat untuk dapat memperlakukan tanahnya sebagai agunan ke Bank atau pihak lain, sehingga tanah tersebut bisa produktif sebagai modal untuk investasi.<sup>64</sup> Pernyataan-pernyataan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional di awal April 1996 ini tentang swastanisasi lembaga pendaftaran tanah, merupakan suatu awal dari akan munculnya kebijakan pro-pasar.

5. Melaksanakan Proyek Administrasi Pertanahan (*Land Administration Project*) -- selanjutnya ditulis PAP.

Upaya besar yang dilakukan oleh kolaborasi antara pemerintah Indonesia, Bank Dunia dan Australian Aid adalah Proyek Administrasi Pertanahan. Asumsinya adalah dengan status penguasaan yang jelas akan dapat mengurangi biaya dari mata rantai lain, seperti *broker-rent* dan *birocratic-rent*, yang menyebabkan harga tanah bagi investor semakin melambung. Secara tidak langsung, pendaftaran ini lebih ditujukan untuk menciptakan tertib administrasi dan memudahkan proses pengadaan tanah untuk kepentingan investasi melalui pasar tanah.<sup>65</sup>

---

64 Lihat Maria S.W. Sumardjono, "Memahami Prinsip-prinsip UUHT", Kompas 19 Maret 1996.

65 Lihat World Bank, *Staff Appraisal Report, Indonesian Land Administration Project*, Report No. 12820-IND -- Selanjutnya disingkat dengan SAR.

## C.2. *Dinamika Aktor Pembentuk Kebijakan*

Kebijakan pertanahan Orde Baru mulai memasuki tahapan baru, seiring dengan arus besar yang bernama: Deregulasi. Asal usul 'deregulasi' ini dapat ditelusuri dari *Structural Adjustment Programmes (SAP)* dari Bank Dunia terhadap ekonomi politik negara-negara penghutang -- termasuk Orde Baru. SAP adalah formula untuk mengatasi krisis finansial. Bagi Bank Dunia, krisis finansial ini bersifat vital, karena berkait langsung dengan kemampuan negara tersebut membayar kembali hutang-hutangnya.<sup>66</sup> Arus yang dinamakan 'deregulasi' tersebut mempertegas aktor pokok yang bermain dalam pembentukan kebijakan Orde Baru, yakni Bank Dunia. Dalam buku *State and Civil Society in Indonesia*, Arif Budiman memberikan gambaran menyeluruh dan dinamis tentang aktor-aktor pokok pembentuk termaksud:<sup>67</sup>

"... Menurut sejumlah ekonom dan ilmuwan sosial dalam diskusi panel Kompas, pembangunan ekonomi dewasa ini menghasilkan keuntungan terutama bagi tiga kelompok sosial: pelaku bisnis, birokrat dan kaum profesional (Kompas, 16 Agustus 1989). Dengan menguatkan pengama-

-----

66 Lihat: Francois Bourguignon dan Christian Morrisson *Adjustment and Equity in Developing Countries* (Paris: OECD, 1992), Erik Thorbecke, et.al., *Adjustment and Equity in Indonesia* (Paris: OECD, 1992). Untuk lebih kritis, bisa lihat Kevin Watkins, *Oxfam Poverty Report*, (Oxford: Oxfam, 1995, hal. 71-108).

67 Arif Budiman, "Introduction: from a Conference to a Book", *State and Civil Society in Indonesia*, Arif Budiman (Ed), Monash Papers on Southeast Asia - No.22, Australia, 1990, hal. 5-7.

nat ini, saya akan menambahkan modal asing sebagai komponen lain yang mendapatkan keuntungan dari situasi sekarang.

Dengan bom minyak, plus investasi dan pinjaman asing yang masuk ke Indonesia, pelaku bisnis, baik nasional maupun asing, berhasil merebut merebut kesempatan ini dan membagi keuntungan tersebut kepada para birokrat melalui 'penjualan' jasa birokrasi. Dalam mengupayakan hal ini, kaum birokrat harus memonopoli kekuasaan, semakin banyak semakin baik. Negara orde baru, yang didominasi kaum militer, mampu mengemban hal ini atas dasar kekuasaan negara yang bertumbuh penuh *vis a vis* kekuatan politik lainnya. Dewasa ini, hampir tidak mungkin untuk menjalankan bisnis besar tanpa melibatkan birokrat negara yang berkuasa sebagai kawan usaha.

Kaum profesional, yang terdiri dari ekonom, pengacara, dokter dan lain-lain juga diuntungkan oleh sistem ini. Banyak dari mereka 'apolitis' dalam arti bahwa mereka lebih terlibat dalam kerja-kerja teknis yang dibayar dengan baik oleh negara atau pelaku bisnis swasta yang memanfaatkan pelayanannya. Mereka cenderung menghindari konflik dengan negara.

Para pelaku bisnis terbagi. Mereka yang dekat dengan birokrat negara yang menggunakan dan mengatur diri untuk memperoleh fasilitas dalam usaha menjalankan bisnisnya, disebut Robinson sebagai *The client bourgeoisie*. *Client bourgeoisie* ini, banyak dari mereka kerabat pejabat negara

tinggi, hanya dapat makmur karena negara memfasilitasi mereka. Tanpa fasilitas ini, mereka tidak akan dapat bertahan, atau tak dapat tumbuh sebesar sekarang. Negara (birokrat) mengumpulkan *rente* untuk jasa memberikan fasilitas ini dalam bentuk monopoli pasar atau berbagai perlakuan khusus untuk aktivitas bisnisnya.

Tipe pelaku bisnis lainnya adalah yang relatif independen dari pejabat negara. Tak seperti *client bourgeoisie*, mereka memiliki ketrampilan teknis untuk menjalankan bisnisnya dalam pasar yang kompetitif, jika memang pasar ini ada. Saya akan menyebut kelompok pelaku bisnis ini sebagai *entrepreneur*, untuk membedakan mereka dengan *client bourgeoisie* yang hampir seluruhnya bergantung pada fasilitas-fasilitas negara karena kelemahan kemampuan teknis mereka dalam menjalankan bisnisnya secara kompetitif<sup>68</sup>. Namun, karena negara secara praktis memonopoli dan menyalahgunakan aktivitas bisnis melalui cara yang kendali birokrasi, *entrepreneur* juga bergantung pada negara. Dari

-----

68 Dalam berbagai sengketa pertanahan, unsur Birokrasi (Bupati/Walikota, BPN, Camat, Kepala Desa), unsur Aparat Hukum (polisi, jaksa, hakim, penasehat hukum, notaris), dan militer adalah aktor-aktor dominan dalam sengketa pertanahan. Lihat hasil penelitian Bagong Suyanto, tentang *Pembangunan Kota dan Sengketa Tanah: Kasus Kota-madya Surabaya* pernah dimuat dalam Prisma No.9/September 1996 hal. 37-49. Kemudian Muhadar dalam disertasinya yang berjudul "*Victimisasi di Bidang Pertanahan di Indonesia: kajian Kasus-Kasus Hukum atas Tanah di Surabaya dan Makassar*", PPS Unair Surabaya, 1998. dan Penelitian yang dilakukan oleh Fiifik Wiryani dan Sidik Sunaryo, *Sengketa Pertanahan di Jawa Timur: Studi Pola Sgketa Pertanahan dan Penyelesaiannya*)FH. UMM, 1998.



luar, adalah sulit untuk membedakan antara para *entrepreneur* dengan *client bourgeoisie*. Namun, ketika seseorang melihat lebih dekat, perbedaannya sangat nyata.

Negara otoriter-birokratik-rente (*rentier bureaucratic authoritarian*.) memusuhi para *entrepreneur* ini. Jadi, tidak seperti birokrat negara dan *client bourgeoisie*, mereka lebih suka suatu negara yang demokratis, agar mereka dapat 'menyerang' praktek dari pelaku bisnis yang menstandarkan diri pada perlakuan pilih kasih birokrat negara. Mereka adalah kekuatan pendorong dibalik gerakan liberalisasi dan debirokratisasi dalam ekonomi. Gerakan ini didukung juga oleh kaum intelektual (individu-individu yang terdidik dan kaum profesional yang memiliki kepedulian sosial lebih besar dibanding mereka yang membatasi diri pada keahlian teknis dari pengalamannya), yang peduli dengan kebebasan berekspresi. Kaum intelektual melihat dan berharap bahwa liberalisasi ekonomi akan membawa serta liberalisasi politik dan demokrasi juga.

Gerakan liberalisasi ekonomi ini didukung juga oleh para investor asing dan lembaga peminjaman uang internasional, seperti IMF, ADB, dan Bank Dunia. Investor asing lebih memilih mereka sebagai kawan usahanya di Indonesia. Sangat sering mereka harus berhadapan dengan *client bourgeoisie* ketimbang para *entrepreneurs*. Kaum birokrat negara 'memaksa' mereka demikian, atau mereka ditolak untuk mendapatkan banyak fasilitas negara yang penting. Situasi macam

ini dapat dihindari apabila terdapat keterbukaan lebih besar dalam politik, lebih banyak kebebasan untuk pers, lebih demokratis. Namun, hal ini tidak berarti bahwa investor asing tak adapat beroperasi di dalam kondisi sekarang ini. Mereka jalan, dan sebagian dari mereka memperoleh kemakmuran."

Jadi, jelas bahwa desakan Bank Dunia kepada Pemerintahan Indonesia untuk melaksanakan deregulasi pada multi-sektor pembangunan berada dalam konstelasi di atas. Asal usul deregulasi ini dapat dimengerti dari siasat Bank Dunia terhadap negara-negara penghutang di Dunia Ketiga -- termasuk Indonesia -- yang mengalami krisis finansial. Motifnya adalah agar negara-negara penghutang mampu melunasi hutang-hutangnya. Motifnya sangat jelas: Bank harus menyelamatkan kekayaan dirinya dan partner-partner negara pemodalnya di Indonesia berupa hutang. Deregulasi adalah suatu strategi perang ekonomi menghadapi ekonomi biaya tinggi -- yang terutama disebabkan oleh *birocratic rent*. Watak dari strategi deregulasi ini akan bertentangan dengan watak *rentier* dari birokrasi pemerintah. Dalam kelembagaan pertanahan, agenda mereka adalah suatu transformasi yang berarti dari Badan Pertanahan Nasional: dari *rent-seeker* menjadi *provider*.

Kesemua kecenderungan ini akan mengintegrasikan hubungan antara penduduk dengan tanahnya ke dalam sistem kapitalisme -- melalui ekspansi pasar. *Land market* dalam

perspektif di atas mengandung konsep tanah adalah komoditi. Padahal, konsep tanah yang secara nyata berlaku dalam masyarakat, sangat beragam tergantung pada dimana letak geografis, perkembangan daerah dan nilai ekonomi yang melekat pada tanah tersebut. Pola kepemilikan, penguasaan dan pengusahaan tanah dalam masyarakat sangat beragam.

Secara umum orientasi pada pasar tanah yang efisien ini tetap akan menguatkan penguasaan tanah yang timpang. Ia akan mengintegrasikan hubungan antara penduduk dengan tanahnya ke dalam sistem kapitalisme -- melalui ekspansi pasar. Proses transformasi ini merupakan tahapan 'normal' setelah pengadaan tanah melalui intervensi negara (khususnya pemerintah). Hal ini tentu akan mengubah bentuk sengketa tanah, menuju penghilangan dimensi ekstra-ekonomi.

Proses pendaftaran tanah yang dimandatkan oleh PP 10 tahun 1961 sulit ditunaikan oleh pemerintah. Sejak dahulu, strategi nyata BPN (dahulu Dirjen Agraria - Departemen Dalam Negeri) adalah penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Sementara itu, PP10/1961 merupakan paket pendaftaran tanah untuk kepentingan penataan penguasaan tanah melalui landreform. Saat ini, diakui secara resmi bahwa setelah 33 tahun peraturan pendaftaran tanah tersebut dilansir, dari sekitar 54 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru lebih kurang 13 juta

bidang tanah yang sudah didaftar.<sup>69</sup> Jadi, data resmi ini menunjukkan bahwa hanya sekitar 24% dari persil tanah-tanah di Indonesia yang terdaftar di BPN. Keadaan ini merupakan masalah bagi penciptaan pasar tanah.

*Land registration* atau pendaftaran tanah ini juga akan menghasilkan penguatan terhadap struktur penguasaan yang timpang ini. Penguasaan tanah yang semakin timpang akan diperkuat dengan adanya registrasi model PAP ini. Berbeda halnya dengan pendaftaran tanah yang diamanatkan oleh PP 10/1961 yang berorientasi pada penataan penguasaan tanah yang timpang melalui program landreform, PAP memang akan mengubah bentuk sengketa tanah: dari sengketa yang bersifat ekstra-ekonomi menjadi sengketa yang bersifat "ekonomi". Dasar dari sengketanya tetap sama, yakni suatu penguasaan tanah yang timpang. Namun secara keseluruhan, skenario ini tidak akan terwujud, karena watak kebijakan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan masih ambivalen: di satu pihak pemerintah memproduksi sejumlah kebijakan pro-intervensi negara, seperti kelembagaan izin

---

69 Periksa konsep Rencana Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah tanggal 2 Januari 1996. Rancangan ini sekarang telah menjadi PP No.24/1997 tentang Pendaftaran Tanah sebaga pengganti PP No. 10/1961 yang dinilai sudah tidak sesuai dengan tuntutan pembangunan yang pro- pasar. PP ini termasuk salah satu hasil desakan Bank Dunia untuk melakukan reformasi agraria fersi Bank Dunia

lokasi; di pihak lain diproduksi sejumlah kebijakan pro-pasar, seperti kelembagaan pendaftaran tanah, hak tanggungan.

Dalam dinamikanya itu para aktor telah mampu melakukan perubahan-perubahan yang signifikan atas beberapa peraturan berundangan bidang pertanahan, untuk memenuhi tuntutan dan harapan para investor. Dinamika ini dapat diamati dari beberapa peraturan yang dikeluarkan masa Orde Baru sebagaimana tersebut dalam matrik berikut ini :

**Matrik : TENTANG BEBERAPA PERATURAN PERUNDANGAN YANG  
TERKAIT DENGAN PENGGUNAAN SUMBER DAYA AGRARIA  
atau PERTANAHAN SELAMA PERIODE ORDE BARU  
(Kurun Waktu antara 1967 s/d 1997)**

No.	Tahun	Nomor dan Nama Peraturan Perundangan	Hal yang berhub. Kebijakan Pertanian
1.	1967	UU 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing	Menarik investor asing untuk memanfaatkan sumber daya alam dan tenaga kerja Indonesia dengan pemberian HGB, HGU, HP dalam jangka waktu kurang lebih 30 Th. (vite; Pasal 14 dan 18)
	1967	UU 5/1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan	Memberikan pengaturan tentang pemanfaatan hutan, dalam pelaksanaannya sering berbenturan dengan hak ulayat. (vite: Pasal 2, hutan diatas tanah hak ulayat = hutan negara). Hak Ulayat berbenturan dengan pemegang HPH; Ps. 14-17
	1967	UU 11/1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan	Memberikan peluang yang besar terhadap modal kuat untuk menggali sumber alam Indonesia (vite : Pasala 1, 3, 5 -9) mis: Kpd. PT. Freeport MM Indonesia
2.	1968	UU No.6/68 tentang Penanaman Modal dalam Negeri	Memberi peluang kepada modal dalam untuk melakukan usaha-usaha bidang jasa, industri dsb. yang dapat memanfaatkan hak-hak atas tanah men. UU
3.	1970	UU No.7/1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform	Menghilangkan Aturan Formal tentang Lembaga penegak landreform, shg prog-landreform mandul dan menjadi masalah teknis belaka.
4.	1973	PP No. 39/1973 tentang Acara Penetapan Ganti-kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dg Pencabutan Hak Atas Tanah dan benda-benda yang ada diatasnya	Memberikan kemudahan dan pengaturan mengenai penentuan pemberian ganti rugi atas penggunaan tanah untuk kepentingan atas nama Pembangunan.
5.	1974	Permendagri (PMDN) No.5/1974 tentang Ketentuan-Ketentaun Menegnai Penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan	Memberikan kemudahan dan pengaturan mengenai penyediaan tanah untuk kepentingan Perusahaan Pembangunan Perumahan, Industrial Estate, tatacara penyediaan dan penguasaan tanah yang diperlukan.
6.	1975	Permendagri (PMDN) No.15/1975 tentang Tata Cara Pembebasan Tanah	Memberikan kemudahan dan pengaturan mengenai pembebasan tanah untuk kepentingan Pembangunan

-----  
...Continued...

7.	1976	Permendagri (PMDN) No.2/1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah oleh Pihak Swasta	Memberikan kemudahan dan pengaturan mengenai pembebasan tanah untuk kepentingan Pembangunan yang dilakukan oleh pihak swasta.
8.	1982	UU No.4/1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup	Melindungi Sumber Daya Agraria dari Kegiatan yang dapat menimbulkan dampak terhadap kemampuan SDA tersebut.
9.	1985	UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun	Mempermudah penggunaan tanah-tanah perkotaan untuk pembangunan rumah susun baik dengan HM, HGB, HPTN. Demikian juga mengenai hipotik dan fiducia
	1985	Permendagri No. 2/1985 tentang Tatacara Pengadaan Tanah untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan	Mempermudah pembebasan tanah dalam memenuhi kebutuhan pembangunan/kegiatan usaha/industri sampai daerah kecamatan
10.	1988	Keppres No.26/1988 tentang Badan Pertanahan Nasional	Merubah Dirjen Agraria Depdagri menjadi Badan sendiri setingkat departemen. Kebijakan ini menunjukkan bahwa masalah pertanahan menjadi sektor penting dalam pembangunan.
11.	1989	Keppres No. 53/1989 tentang Kawasan Industri	Memberikan pengaturan mengenai penggunaan tanah dalam kegiatan industri.
12.	1992	UU No. 4/1992 tentang Perumahan dan Pemukiman	Memberikan legitimasi hukum bagi kebijakan pembangunan perumahan dan industri yang bergerak pd kegiatan usaha pada bidang property dan real estate dengan atas nama pembangunan. (p.18-22)
	1992	UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang	Dengan UU tersebut, pemerintah sebagai pemegang otoritas penggunaan tanah semakin dominan, karena hanya pemerintah yang dapat mengatur peruntukan dan penggunaan tanah atas dasar pengaturan tata ruang yang ditetapkan.
	1992	Keppres No.34/1992 tentang Pemanfaatan Tanah HGU dan HGB untuk usaha Patungan dalam Rangka Penanaman Modal	Memberikan kemudahan dan perpanjangan penggunaan HGU dan HGB menjadi sekitar 60 tahun (semula 30 tahun).
13.	1993	Keppres No.55/93 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (dlm. Paket Oktober 1993)	Memberikan pengaturan mengenai tatacara pembebasan tanah untuk pembangunan menggantikan PMDN 15/75, 2/76 dan 2/85 yang dibuat pada awal repelita ORBA.

...Continued...

	1993	Keppres No. 97/1993 tentang Tatacara Penanaman Modal	Keppres ini merupakan bagian dari Paket kebijakan/Pakto 23 Oktober 1993 dalam rangka memberikan peluang PMA/PMDN untuk tertarik menanamkan modalnya di Indonesia.
	1993	Permenag/BPN No.2/1993 tentang Tatacara Memeroleh ijin lokasi dan hak atas tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal.	Aturan pelaksana dari Keppres No.97/93 tentang kemudahan memperoleh tanah (ijin lokasi dan hak atas tanah pada) cukup lewat daerah tingkat II.
14.	1996	UU No. 4/1996 tentang Hak Tanggungan dan beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah	Memberikan dasar bagi kegiatan pembebanan hak atas tanah dengan menghapus ketentuan hipotik yang berkaitan dg. dalam KUHPdt/BW.
	1996	PP No. 40/1996 Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Pakai atas Tanah	Memberikan pengaturan lebih lanjut dan lebih jelas mengenai HGU, HGB, HGP sehingga memperlancar penggunaan hak atas tanah tersebut.
15.	1997	PP No.24/1997 tentang Pendaftaran Tanah	PP ini menggantikan PP No.10/1961 tentang pendaftaran tanah yang dinilai tiak sesuai lagi dengan kebutuhan pembangunan (vide : kosideran PP 24/97).

Sumber : Budi Harsono, Hukum Agraria Indonesia:Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, 1996 dan sumber lain diolah.

Dari matrik tersebut, terlihat bahwa kebijakan pertanahan yang dikeluarkan pada periode Orde Baru ada kecenderungan menggunakan hukum sebagai alat untuk melegitimasi kebijakan pembangunan (bentuk dari "*positivisme instrumentalis*"), terutama ketentuan yang berkenaan dengan tatacara pembebasan tanah baik untuk kepentingan pemerintah maupun swasta.

-----  
...Continued...



Dalam realitas ini, Charles Himawan berpendapat, bahwa untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan mendukung stabilitas nasional, maka asumsi-asumsi yang digunakan pemerintah :

- a. Segala produk hukum yang dinilai dapat mendukung dan memfasilitasi tujuan untuk mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi, dianggap penting dan strategis untuk diadakan dan dipertahankan.
- b. Kebalikannya, segala peraturan yang dinilai kurang atau tidak mendukung tujuan prioritas pembangunan, terpaksa harus diubah atau dihapuskan atau tidak diadakan (meskipun kebutuhan hukum masyarakat menghendaknya).
- c. Dalam konfigurasi ini, kedudukan, fungsi dan peran pemerintah sangat dominan dalam upaya merumuskan konsep, menentukan arah (policy) dan strategi pembangunan hukum.
- d. Fungsi dan peran hukum adalah sebagai alat atau instrument pembangunan, politik hukum dipahami sebagai kebijakan pemerintah yang mengarahkan fungsional dan peran hukum sebagai instrumen pembangunan.<sup>70</sup>

Dibuatnya beberapa aturan pelaksana dari UUPA pada dasarnya tidak menjadikan UUPA semakin mendapat tempat dalam pelaksanaannya, namun sebaliknya bahwa idealisme kebijakan pertanahan/agraria dalam UUPA semakin ditinggalkan. Sebagaimana diatas telah dijelaskan bahwa pada periode Orde Baru telah terjadi pergeseran watak kebijakan pertanahan yang semula bersifat "populis" bergeser menjadi bersifat "kapitalis" karena menjadikan tanah sebagai obyek bahkan "komoditas" pembangunan.

---

70 Charles Himawan, "Hukum Perlu Disadari Sebagai Instrument Pembangunan" dalam Prisma No.1/1981 Januari. Hal.63

### **C.3. Agenda Khusus Bank Dunia Untuk Indonesia**

Studi Bank Dunia yang dilaporkan dalam *Indonesia Land Resources Management and Planning* menetapkan suatu agenda reformasi kebijakan kelembagaan dan manajemen pertanahan untuk 25 tahun ke depan (1994 - 2019). Maka tak pelak lagi, bank Dunia semakin mengukuhkan posisinya sebagai kekuatan perubah yang efektif dalam pelbagai kebijakan publik di Indonesia, yang kali ini untuk pertama kalinya memasuki arena kebijakan pertanahan Orde Baru secara langsung<sup>71</sup>.

Keseluruhan agenda Bank Dunia tersebut disajikan dalam matriks mengenai cara-cara Bank Dunia mengatur masa-lah pertanahan di Indonesia dalam 25 mendatang (Sumber : World Bank, Country Departement V, Asia Region. *Indonesian: Land Resources Management and Planning, Draft Confidential Report No. 9591-IND*, July 26, 1991, pp xii-xix) sebagai berikut ini :

**MATRIKS : Tentang KEBIJAKAN INTERNASIONAL UNTUK PENINGKATAN MANAJEMEN DAN PERENCANAAN PERTANAHAN di INDONESIA TAHUN 1994-2019 (25 Tahun, yad.)**

---

71 Periksa lebih lanjut Solichin Abdulwahab, "Peran Lembaga-Lembaga Keuangan Multilateral dan Bilateral Dalam Kebijakan Pembangunan : Kasus Orde Baru", Kertas Kerja pada Lokakarya dan Trining Advokasi MDB'S LBH Surabaya dan INFID, 26 s/d 30 Agustus 1997.

**MATRIK 1 : TENTANG KEBIJAKAN INTERNASIONAL UNTUK PENINGKATAN MENEJEMEN DAN PERENCANAAN PERTANAHAN DI INDONESIA**

I: SASARAN UTAMA: MENDUKUNG PERTUMBUHAN EKONOMI YANG EFISIEN		
ISSUE-ISSUE	TINDAKAN-TINDAKAN	KERANGKA WAKTU
a. Kurang berfungsinya pasar tanah menghalangi peruntukan tanah yang efisien bagi penggunaan-penggunaannya yang paling berharga baik untuk kepentingan umum maupun swasta. Sebaliknya, malah terjadi mekanisme administrasi yang rumit yang digunakan untuk menaksir harga tanah jauh di bawah nilai pasarnya bahkan hingga 30% dari nilai pasarnya. Hal ini mendorong penundaan-penundaan investasi yang sangat memakan biaya.	<p>a. Pemerintah, yang menguasai lebih dari 75% tanah di Indonesia, dapat membantu menyiapkan pasar tanah dengan cara:</p> <p>(i) Mengembangkan inventarisasi tanah Pemerintah, dan mengadopsi prosedur tawar-menawar yang kompetitif berdasarkan pasar untuk pembebasan tanah. Tanah yang dibebaskan harus disurvei secara seksama dan informasi harus diberikan kepada para penawar potensial untuk memungkinkan mereka membuat penilaian yang tepat. BPN dapat diberikan tanggung jawab untuk mengembangkan pasar tanah yang lebih kompetitif.</p> <p>(ii) Sepanjang memungkinkan di bawah UUPA, hak pemilikan mutlak harus diberikan oleh BPN ketika tanah untuk kepentingan umum ditransfer ke pemakai-pemakai swasta. Ini akan menjadi insentif bagi pemilik-pemilik baru tersebut dalam mengelola keberlangsungan tanahnya dan juga akan mengurangi beban kerja Pemerintah. Dalam kasus-kasus di mana hal ini tidak memungkinkan di bawah UUPA, sewa-sewa jangka panjang dapat digunakan.</p> <p>(iii) Dalam jangka panjang, UUPA harus ditinjau kembali/diperbaiki untuk memungkinkan transfer (pengalihan) hak pemilikan mutlak yang sedikit dibatasi.</p> <p>(iv) Departemen Kehutanan harus mempertimbangkan untuk meningkatkan pemulihan sewa (rent recovery) dari konsesi-konsesi hutan</p>	<p>jangka pendek hingga jangka menengah</p> <p>jangka pendek hingga jangka menengah</p> <p>jangka panjang</p>

	dari 60 menjadi 75% dalam jangka pendek hingga menengah, dan menjadi 90% dalam jangka menengah hingga jangka panjang.	
b. Kurangnya sertifikat mengurangi daya jual tanah, maupun kesempatan-kesempatan untuk menggunakan tanah sebagai agunan/jaminan.	<p>b. BPN harus mempertimbangkan untuk mempercepat pendaftaran dan pensertifikatan tanah. Untuk ini, kemampuan BPN dapat ditingkatkan dengan cara:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) menyederhanakan dan memperbaiki prosedur-prosedur sertifikasi melalui pelatihan staff dan bantuan teknis;</li> <li>(ii) penyediaan peralatan pengolahan dan penyimpanan informasi yang lebih modern;</li> <li>(iii) perbaikan mobilitas staff melalui kendaraan-kendaraan tambahan; dan</li> <li>(iv) melakukan kontrak-kontrak jasa untuk pemetaan dan survei tanah.</li> </ul>	Jangka menengah
c. Peraturan-peraturan pertanahan luar biasa rumitnya. Lebih dari 300 peraturan yang menunda perolehan tanah, di mana di Indonesia diperlukan waktu 32 bulan dibandingkan dengan Thailand yang hanya memakan waktu 5 bulan untuk memperoleh tanah.	c. BPN, bekerjasama dengan Departemen Dalam Negeri, mesti mempertimbangkan penyederhanaan dan pengurangan jumlah peraturan-peraturan qN□□—Á"□□n. Peraturan-peraturan ini kemudian hendaknya diindeks dan dirujuk dalam bentuk kode tanah. Untuk ini, kapasitas BPN perlu ditingkatkan dengan pelatihan staff.	Jangka pendek hingga jangka menengah
d. Usaha-patungan tidak dapat memegang HGU secara langsung, tapi harus menyewanya melalui mitra lokal mereka. Ini mengurangi insentif bagi usaha-patungan dalam menanamkan modalnya di bidang pertanian, karena metode tidak langsung meningkatkan	d. BPN harus mempertimbangkan untuk memperbolehkan usaha-patungan lokal untuk memegang HGU secara langsung ketimbang melalui jalang tak langsung yang selama ini terjadi. Ini diperbolehkan di bawah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).	Jangka pendek

resiko. Itu juga mengurangi pilihan-pilihan pembiayaan karena penyewaan tidak langsung tidak bisa dijadikan hipotek.		
II: SASARAN UTAMA: MENDUKUNG MOBILISASI SUMBER DAYA PUBLIK (KEBIJAKAN FISKAL)		
ISSUE-ISSUE	TINDAKAN-TINDAKAN	KERANGKA WAKTU
Sumber daya tanah yang dialokasikan oleh Pemerintah di bawah harga, terutama tanah-tanah hutan. Ini mengurangi pendapatan-pendapatan Pemerintah. Selain itu, pemungutan pajak bumi dan bangunan (PBB) sangat rendah (kurang dari 0,1%) menurut standar dunia.	Tindakan-tindakan berikut dapat meningkatkan pendapatan-pendapatan Pemerintah, lebih dari satu milyar dolar per tahunnya:	Jangka menengah
	(i) BPN dapat meningkatkan biaya-biaya bagi pemberian hak-hak atas tanah Pemerintah hingga mencapai tingkat pasaran (lihat bagian I a).	jangka pendek, menengah dan panjang
	(ii) Departemen Kehutanan mempertimbangkan untuk meningkatkan pendapatan-pendapatan secara substansial melalui peningkatan pemulihan sewa dari konsesi-konsesi (lihat bagian I a).	
	(iii) PBB dapat meningkatkan perbandingan taksiran dari 20% hingga 50% sebagaimana yang diperbolehkan di dalam peraturan-peraturan yang berlaku, yang bisa meningkatkan tingkat pajak efektif dari 0,1% menjadi 0,25%.	jangka menengah
	(iv) PBB dapat mempertimbangkan untuk memperbaiki kadaster fiskal, penaksiran properti dan pungutan pajak guna meningkatkan pungutan pendapatan dari tanah.	jangka pendek hingga jangka menengah
	(v) Departemen Keuangan dapat mempertimbangkan biaya-biaya perbaikan tanah untuk pemulihan biaya pembangunan infrastruktur.	jangka panjang

III: SASARAN UTAMA: KEBERLANJUTAN PEMBANGUNAN EKONOMI		
ISSUE-ISSUE	TINDAKAN-TINDAKAN	KERANGKA WAKTU
a. Rendahnya harga tanah dan pendapatan-pendapatan dari tanah mendorong penggunaan tanah yang berlebihan dan eksploitasi hutan.	a. Tindakan-tindakan yang dijabarkan dalam Bagian I dan II di atas seharusnya meningkatkan kerangka insentif untuk tanah.	
b. Perlindungan keragaman hayati sangat penting guna menyediakan bahan genetik bagi pertanian, kehutanan dan riset farmasi, dan untuk menjamin berlanjutan penyesuaian produksi pertanian terhadap perubahan iklim dan serangan-serangan penyakit/hama. Sekalipun begitu, pada tingkat lokal (kabupaten) keuntungan-keuntungan tampaknya menjauh, sementara biaya kesempatan untuk tidak mengeksploitasi sumber daya dapat menjadi bertambah.	b. Dua wilayah tindakan yang luas untuk melindungi keragaman hayati adalah: (i) Penggambaran wilayah-wilayah lindungan harus diperbaiki oleh Departemen Kehutanan, bekerjasama dengan BPN dan pemerintah-pemerintah setempat dengan memperbaiki basis informasi. (ii) Dengan memperbaiki insentif bagi perlindungan sumber daya keragaman hayati dan hutan pada tingkat lokal, sebuah sistem tertata bagi pembagian pendapatan dari sektor kehutanan bisa dikembangkan. Pembagian pendapatan kehutanan tambahan bisa diberikan kepada pemerintah dan masyarakat lokal, dengan memenuhi standar-standar nasional bagi perlindungan sumber daya hutan. Ini akan meningkatkan insentif bagi perlindungan dan juga akan membantu sasaran-sasaran penghapusan kemiskinan jika dana tersebut digunakan untuk mengembangkan kesempatan-kesempatan kerja alternatif, seperti panen pohon, bagi rakyat yang lebih miskin.	Jangka pendek hingga menengah  jangka pendek hingga menengah

IV: SASARAN UTAMA:  
PENGHAPUSAN  
KEMISKINAN DAN  
KEADILAN

ISSUE-ISSUE	TINDAKAN-TINDAKAN	KERANGKA WAKTU
<p>Pemerintah memberikan prioritas tinggi terhadap penghapusan kemiskinan dan keadilan untuk menjamin peningkatan standar kehidupan. Perolehan tanah dan prosedur-prosedur kompensasi tidak mendukung sasaran tersebut secara konsisten; sebagaimana dapat kita lihat pada hal-hal berikut:</p> <p>a. Ketika tanah diperoleh dari para petani kecil untuk kepentingan-kepentingan umum atau bahkan pengembangan-pengembangan swasta yang dinilai untuk kepentingan umum, kompensasi yang dibayarkan seringkali tidak cukup untuk menjamin bahwa para petani kecil tersebut mampu mempertahankan tingkat pendapatan mereka sebelumnya.</p> <p>b. Dalam sejumlah wilayah, hak-hak adat orang miskin diabaikan oleh para pengembang dan pemilik-pemilik konsesi, karena prosedur-prosedur implementasi untuk konversi hak-hak adat, sebagaimana dinyatakan dalam UUPA, belum diterapkan.</p>	<p>a. Sebuah kebijakan pemukiman baru dapat dikembangkan oleh BPN dan Departemen Dalam Negeri yang akan mewajibkan pengembang-pengembang swasta dan sponsor-sponsor proyek publik menyediakan kompensasi yang layak bagi masyarakat berpendapatan rendah yang disingkirkan oleh proyek-proyek ini. Ini akan mendukung sasaran Pemerintah dalam peningkatan pendapatan lapisan-lapisan masyarakat yang lebih miskin. Kebijakan tersebut dapat menawarkan rakyat yang tanahnya diambil beberapa pilihan yang bisa mereka pilih termasuk, <u>interalia</u>, partisipasi keadilan, tanah yang sama bagi pertukaran tanah, peningkatan kemampuan dan kerja, dan kompensasi tunai. Upaya-upaya mesti juga dilakukan untuk menjaga keutuhan masyarakat untuk mengurangi tekanan sosial.</p> <p>b. BPN bisa mengembangkan prosedur-prosedur untuk konversi hak-hak tanah adat dan registrasinya. Prosedur-prosedur ancangan harus didiskusikan dengan perwakilan-perwakilan masyarakat lokal sebelum dipakai.</p>	<p>Jangka pendek</p> <p>jangka menengah</p>

V. SASARAN UTAMA: PENGUATAN KELEMBAGAAN		
ISSUE-ISSUE	TINDAKAN-TINDAKAN	KERANGKA WAKTU
<p>Untuk mendukung pasar tanah yang efektif Pemerintah mempunyai peran penting dalam menyediakan informasi sumberdaya tanah yang dasar dan perlindungan lingkungan. Terdapat banyak lembaga-lembaga Pemerintah Indonesia yang terlibat dalam hal ini, yang menyebabkan duplikasi. Sebagai contohnya, beberapa lembaga seperti Bakosurtanal, BPN dan PBB terlibat dalam pemetaan. Persoalan yang sama mempengaruhi Geographic Information System (GIS) di mana banyak lembaga menginvestasikan modalnya terutama dalam peralatan, seringkali dengan koordinasi yang buruk. Setiap lembaga punya peran, namun ini perlu dijernihkan.</p>	<p>Peran lembaga-lembaga Pemerintah Indonesia yang berikut dalam pengumpulan informasi tanah disarankan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) <u>Bakosurtanal</u> harus mempertimbangkan peningkatan dan perluasan jaringan geodetik nasional, dan penyiapan peta-peta dasar yang standar. Ini akan membantu baik sektor swasta dan Pemerintah dalam perencanaan dan pencarian lokasi investasi yang tepat.</li> <li>(ii) Peran <u>BPN</u> dalam menyediakan informasi yang berkaitan dengan status tanah perlu diperkuat.</li> <li>(iii) <u>PBB</u> dapat memproduksi dan memperbarui kadaster fiskal untuk pengumpulan pajak.</li> <li>(iv) <u>Departemen-departemen Sektoral</u> bisa menyiapkan informasi sumber daya tanah sektoral dengan menggunakan peta dasar Bakosurtanal, dan pedoman-pedoman bagi GIS.</li> <li>(v) Penetapan harga dan pertukaran informasi bisa diperbaiki dan <u>Bappenas</u> harus mempertimbangkan untuk mengkoordinasikan hal ini.</li> <li>(vi) Dalam jangka panjang, <u>kadaster legal dan fiskal</u> mesti digabungkan, dan kegiatan ini, bersama dengan kegiatan-kegiatan pengumpulan informasi BPN dan Bakosurtanal, dapat dilakukan dalam payung yang sama.</li> </ul>	<p>Jangka pendek hingga menengah</p> <p>jangka pendek hingga jangka menengah</p> <p>jangka pendek hingga menengah</p> <p>terus-menerus</p> <p>jangka pendek</p> <p>jangka panjang</p>



Dari matrik tersebut dapat dijelaskan bahwa lima sasaran utama Bank Dunia mengatur masalah pertanahan di Indoensia, yaitu : (1) sarana kebijakan yang dapat mendukung pertumbuhan ekonomi, dengan membuka pasar tanah yang efisien melalui sertifikasi tanah, merubah peraturan pertanahan lebih flesibel; (2) mendukung mobilisasi sumberdaya publik (kebijakan fiskal), dengan cara penentuan harga dasar tanah, meningkatkan NJOP PBB; (3) mendukung keberlanjutan pembangunan ekonomi, dengan melakukan tindakan-tindakan nyata pada butir 1 dan 2; (4) menghapuskan kemiskinan dan ketidakadilan; dengan membangun pemukiman baru, penguatan hak ulayat atau hak adat; (5) malakukan dukungan terhadap penguatan kelembagaan, meningkatkan peran-fungsi BPN, meningkatkan kerjasama antar instansi terakit, meningkatkan SDM dan sebagainya. Selama kurun waktu 1994-2019, Indoensia telah terikat agenda-agenda tersebut.

#### D. Teori Ekonomi Tanah Perkotaan

Richard A. Posner salah satu tokoh sosiologi hukum aliran hukum Chicago (*Chicago School*) dalam bukunya *Economic Analyss of Law* (1996), menyatakan bahwa ilmu ekonomi merupakan suatu alat yang tepat (*a powrful tool*) untuk menganalisis permasalahan-permasalahan hukum yang terjadi di lingkungan kita. Pendekatan ini belum berkembang di Indonesia. Walaupun demikian pemikiran-pemikiran atau dasar-dasar ilmu ekonomi sudah diterapkan dalam membentuk

ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur kegiatan ekonomi, seperti hukum perbankan, hukum pajak, hukum pertanahan dan sebagainya.

Dari acuan nasional mengenai pengelolaan tanah di Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa tanah di Indonesia tidak boleh dibisniskan (lihat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo Pasal 6 UUPA dan UU No.24/1992 tentang Penataruangan). Menurut teori ekonomi tanah perkotaan bahwa khususnya tanah perkotaan tidak sama dengan hukum penawaran dan permintaan seperti pada barang-barang jasa dan konsumsi. Menurut Richard U. Ratcliff, nilai tanah yang tidak ditentukan oleh mekanisme pasar dan tidak dapat diprediksi. Oleh karena itu Ratcliff menyatakan bahwa dalam bisnis tanah tidak ada masa kini yang ada hanya masa lalu dan masa depan. William Banke menyatakan bahwa harga tanah bebas dari inflasi dan keuntungan investasi pada tanah bisa menjadi lebih tiga kali lipat dibanding deposito di Bank (RO.Tambunan , 1999 : 2-4).

Sedang menurut Michael Gilberg dan Peter Chinloy (1988 :18) dalam buku "*Urbanland Economy*" menyatakan bahwa teori ekonomi tanah perkotaan dengan sebutan "teori karakteristik tanah" yang menyatakan bahwa ekonomi tanah perkotaan berbeda dengan barang-barang produksi yang bebas lokasi dan bebas waktu (seperti *foodloose industry*). Karena ada beberapa perbedaan karakter dari tanah perkotaan itu sendiri, yaitu karakter fisik (*space, indestructibility,*

*Immobility*), karakter lokasi, pengaruh kebijakan pemerintah dan pelaku ekonomi tanah, ini berbeda jauh dengan produk massal yang homogen yang ditentukan oleh mekanisme pasar murni.

Gilberg dan Chinloy memberikan definisi ekonomi tanah perkotaan dengan batasan yang luas: "*It combines element of urban economics, of more general economics both the macro and micro levels of real property law and urban political and social intitution*". Konklusinya ekonomi tanah perkotaan juga sangat berorinetasi pada kebijakan, yaitu mengarah kepada pemahaman pasar tanah perkotaan, juga perbaikan dari pasar yang mempertemukan secara luas tujuan-tujuan sosial dan politik dari kebijakan itu sendiri.

Maka, mengapa terjadi monopoli skala besar terhadap tanah di perkotaan yang harganya menjadi *windfalls* (bak durian runtuh) bagi seseorang atau badan hukum sebagai akibat dari membumbungnya nilai ekonomi tanah. Terjadinya nilai tambah luar biasa ini (*windfalls*) adalah akibat dari informasi kebijakan publik (pemerintah, politisi) kepada masyarakat "*industri property*". Setelah fase ini barulah mekanisme pasar yang menentukan (memainkan) harga tanah.<sup>72</sup>

---

72 Rio Tambunan, "Kebijaksanaan Tanah Perkotaan Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Datang Sesuai dengan UUPA", Makalah *Seminar Nasional Pertanahan di STPN Yogyakarta*, 25-26 Pebruari 1999.

Fenomena faktual yang bisa dijelaskan dalam kaitan ini adalah ketika masih maraknya bisnis perumahan dan real estat. Dari berbagai publikasi yang dilakukan perusahaan perumahan dan real estat, diperoleh kesimpulan bahwa komponen harga tanah menduduki porsi tinggi dalam harga rumah, terutama rumah individual, bukan rumah susun. Struktur harga rumah PERUMNAS menunjukkan bahwa komponen harga tanah mencapai porsi hingga 45%. Data dari salah satu pengembang swasta yang lokasinya sekitar Bekasi, menunjukkan bahwa komponen harga tanah mencapai porsi hingga 69%. Dengan kata lain harga tanah untuk perumahan telah begitu tinggi, sehingga proporsi harga tanah itu lebih tinggi dari yang terdapat di beberapa negara maju, seperti Perancis dan Amerika Serikat. Pada dua negara maju tersebut, komponen harga tanah dalam harga rumah hanya berada sekitar 20%. Bukankah di negara-negara tersebut harga tanah juga mencakup biaya pengadaan sarana-prasarana lingkungan sesuai yang dibutuhkan lingkungan pemukiman ? Mengapa prosentase di Indonesia lebih tinggi dibanding negara lain ?.

Menurut Djamester A. Simarmata (1997) sebagaimana dikutip oleh Rio Tambunan ada tiga kemungkinan dampak harga tanah yang tinggi tersebut. *Pertama* ialah bahwa tanah akan menjadi bahan spekulasi yang menarik, sehingga akan banyak orang tertarik untuk melakukan "investasi" dalam kegiatan itu. Kalangan ini mengharapkan tingkat keuntungan yang tinggi dan kadang-kadang terwujud dalam waktu yang singkat,

tanpa melakukan kegiatan yang betul-betul produktif dalam pelayanan riil ekonomi.

Kedua, ialah bahwa harga tanah yang tinggi akan meningkatkan angka ICOR (*Incremental Capital Output Ratio* = angka yang menyatakan berapa besar tambahan investasi yang dibutuhkan untuk menaikkan satu satuan hasil atau output). Tanah menjadi bagian dari modal tetap, sehingga peningkatan harga tanah meningkatkan kebutuhan investasi komponen modal tetap. Ketiga, tingginya harga tanah akan meningkatkan harga rumah, yang berarti akan menghambat peningkatan kesejahteraan keluarga dari sisi perumahan.

Selain itu aspek ekonomi pasar tanah perkotaan ditentukan pula oleh, antara lain (a). pertumbuhan jumlah penduduk kota baik karena kelahiran maupun karena urbanisasi, (b). peningkatan permintaan atas tanah karena pertumbuhan ekonomi, (c). meningkatnya jumlah pendapatan penduduk kota sehingga kemampuan memenuhi kebutuhan hidup meningkat, (d). terbatasnya persediaan tanah di perkotaan, sementara permintaan terus meningkat.<sup>73</sup>

#### E. Telaah Kebijakan Pertanahan Orde Baru

Sebelum dibahas mengenai kebijakan pertanahan (land policy), maka akan terlebih dahulu dibahas mengenai penger-

-----

73 Mahfud Shiddiq, SE. MSc. "Aspek Fiskal-Ekonomi Pembatasan Penguasaan Dan Pemilikan Tanah Perkotaan", Makalah pada Seminar Nasional Pembatasan penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan. FH UGM-BPN, Yogyakarta, 2 Oktober 1993.

tian kebijakan (policy) terlebih dahulu. Pembahasan ini dimaksudkan untuk lebih memberikan dasar pedoman terhadap pengertian kebijakan yang digunakan dalam penulisan ini.

Istilah kebijakan (policy) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti *tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar*. Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nation, 1975) kebijakan dalam maknanya bisa berupa; *suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana tertentu*. Sedangkan seorang ahli, James E. Anderson (1978), merumuskan kebijakan sebagai; *prilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu*.<sup>74</sup>

Dewasa ini istilah kebijakan (policy) lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta prilaku negara pada umumnya. Dalam kaitan inilah maka mudah dipahami jika kebijakan itu acapkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Makna kebijakan sebagaimana dikemuka-

-----

74. Periksa Solichin Abdulwahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formula-si ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 1991 : 12

kan akan makin jelas bila melihat pandangan seorang ilmuwan politik, Carl Friedrich, yang menyatakan bahwa kebijakan ialah *suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang , kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan*<sup>75</sup>

Mirip dengan definisi Friedrich tersebut, James E. Anderson merumuskan kebijakan sebagai *langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi*. Menurut Solochin Abdulwahab, kalau konsep ini yang diikuti, maka pengertian kebijakan tersebut bisa mendalilkan bahwa perhatian dalam mempelajari kebijakan pemerintah/negara seyogianya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar pada apa yang ingin dilakukan pemerintah <sup>76</sup>.

Kemudian W.I. Jenkins (1978) sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdulwahab (1991 : 14), merumuskan kebijakan negara/pemerintah sebagai *"a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them"*

---

75. Ibid hal. 13-14

76. Ibid

*within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve"* (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan -- menurut pandangan -- para aktor tersebut).

Lebih lanjut Solichin Abdulwahab, menyebutkan ada 4 (empat) ciri dari konsep kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah/negara;

Pertama, kebijaksanaan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku, atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan negara dalam sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.

Kedua, kebijaksanaan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri (misalnya kebijakan untuk membuat undang-undang tertentu, dsb.)

Ketiga, kebijaksanaan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu (misalnya mengatur perdagangan, pertahanan, pertanian dsb.)

Keempat, kebijaksanaan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, tindakan yang ingin dilakukan atau tindakan yang tidak ingin dilakukan (bertindak sesuatu atau tidak bertindak sesuatu) <sup>77</sup>.

---

77. Solichin Abdulwahab, Ibid.: 16-17



Imam Kuswahyono, mengartikan kebijakan pertanahan sebagai politik atau policy oleh pemerintah Indonesia terhadap unsur-unsur agraria khususnya tanah dengan cara mengeluarkan seperangkat kaidah hukum untuk mengaturnya<sup>78</sup>.

Dalam tulisan ini kebijakan pertanahan --- mengikuti pandangan Anderson --- diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah terutama yang berkenaan dengan masalah pertanahan dalam bentuk peraturan hukum. Dalam kaitan itu pula, aktor-aktor bukan pemerintah (swasta, konglomerat) tentu saja berpeluang besar untuk dapat mempengaruhi perkembangan dan perumusan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tersebut.

Maka runag lingkup kebijakan pertanahan meliputi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan bidang pertanahan mulai tingkat pusat yang berupa produk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Terkait, sampai peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh Pemerinrah Daerah Tingkat I dan Tingkat II, baik dalam bentuk Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur dan atau Keputusan Bupati/Walikotamadya dan keputusan instansi terkait pada tingkat daerah Bapeda, BPN, dan instansi lainnya.

=====

78 Periksa Imam Kuswahyono dan T.A. Setianegara, Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia, Malang, IKIP Malang, 1999 : 28.

### ***E.1. Hubungan Hukum dan Kebijakan Pemerintah***

Untuk memahami hubungan hukum dan kebijakan pemerintah, terlebih dahulu perlu dikemukakan pendapat Lawrence M. Friedman (1977) tentang hukum ; " *One way is as the law that is, a set of rules or norm, written or unwritten, about right and wrong behaviour, duties and right*" <sup>79</sup>

Berdasarkan pemahaman konsepsi di atas, maka hukum dapat memberikan hal-hal sebagai berikut :

1. hukum menjamin kepastian dan memberikan prediksi dalam kehidupan masyarakat;
2. hukum merupakan sarana pemerintah memberikan sanksi;
3. hukum dapat dijadikan perisai dalam melawan berbagai kritik
4. hukum sebagai saran untuk mendistribusikan sumber-sumber daya yang dimiliki negara.

Kemudian hubungan antara hukum dan kebijakan pemerintah dijelaskan pula oleh Jay A. Sigler (1977) sebagai berikut : "Law also sets the framework for public policy" (Seperti dikutip oleh Muhadar, *ibid.* 1998, hal. 76). Apalagi jika dikaitkan dengan pandangan Orde Baru bahwa hukum

=====

79 Muhadar, *Victimisasi di Bidang Pertanahan di Indonesia: Kajian Kasus-Kasus Hukum atas Tanah di Surabaya dan Makassar*, Disertasi, 1998. PPS Unair Surabaya. Hal. 75.

74 Muhadar, *Victimisasi di Bidang Pertanahan di Indonesia: Kajian Kasus-Kasus Hukum atas Tanah di Surabaya dan Makassar*, Disertasi, 1998. PPS Unair Surabaya. Hal. 75.

merupakan produk hasil intraksi "kepentingan politik pembangunan". Maka dapat difahami apabila hubungan antara hukum dan kebijakan pemerintah menjadikan hukum sebagai alat untuk menjalankan pembangunan (*"law as tool of social engineering and development"*). Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa hukum sebagai acuan dan alat pemerintah dalam menjalankan wewenangnya itu diwujudkan dalam kebijakan. Dengan demikian hukum dan kebijakan merupakan unsur yang penting dalam perkembangan politik hukum dan pembentukan hukum.

Semakin modern dan semakin maju suatu masyarakat, gerak mereka akan beraneka ragam dan semakin luas ketergantungannya antara yang satu dengan yang lain, semakin bertambah pula masalah-masalah yang timbul, baik dalam bentuk kerawanan sosial dan kerawanan politik. Maka semakin terbuka terjadinya benturan-benturan atau pertentangan-pertentangan kepentingan antar anggota masyarakat. Namun demikian mereka tentu menginginkan untuk tetap bertahan dalam kehidupan yang baik dan sejahtera dan aman dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Dalam kaitan itu David Barker dan Colin Padfield memberikan gambaran sebagai berikut:

If a group or society is to continue, some form of social order is necessary. Ruler or laws are, therefore, drawn up to ensure that members of the society may live and work together in an orderly and peaceable manner. The larger the community ( or group or state ), the more complex and numerous will be the rule (seperti dikutip dalam Muhadar, *ibid*, 1998 : 77).

Semakin banyak dan semakin rumit peraturan, semakin banyak dan rumit pula kebijaksanaan yang harus dibuat. Sebagai akibatnya, kebijakan-kebijakan pemerintah untuk menyelesaikan masalah ini tidak hanya semakin luas tetapi semakin rumit pula. Kondisi demikian menuntut pemerintah untuk mengarahkan dan mengendalikan masyarakat melalui pertimbangan-pertimbangan yang masak, yang akan dituangkan ke dalam kebijaksanaan-kebijaksanaannya, agar tetap tidak keluar dari cita-cita luhur dan tetap mengacu kepada tujuan dari cita-cita luhur dan tetap mengacu kepada tujuan nasional yang ingin dicapai. Disisi lain pemerintah juga memiliki kewajiban untuk senantiasa memantau masyarakat karena mereka telah mengasai perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, informasi dan komunikasi agar tidak menjadi terpedaya oleh anggota masyarakat yang menyalahgunakan kemajuan dan kemampuan tersebut.

Menurut A. Hoogerwerf sebagaimana dikutip Bambang Sunggono ( dalam Hukum dan Kebijakan Publik, 1994 :12), disebutkan bahwa tujuan-tujuan kebijaksanaan pemerintah pada umumnya adalah sebagai berikut :

1. memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator)
2. memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator );
3. memperpadukan berbagai aktivitas ( negara sebagai koordinator );
4. menunjukkan dan membagi berbagai benda material dan non material ( negara sebagai distributor ).

Melihat tujuan-tujuan di atas dapatlah diketahui apa yang ingin dicapai oleh pemerintah merupakan kepentingan masyarakat.

Lebih khusus lagi pertimbangan-pertimbangan yang dijadikan pegangan dalam kebijakan adalah sarana-sarana hukum positif pemerintah sebagaimana dikemukakan oleh A. Hooggerwerf, bahwa kebijakan merupakan :

1. sarana untuk pengaturan aktivitas-aktivitas warga negara (peraturan perundang-undangan, peraturan-peraturan administrasi dan sarana-sarana sanksi);
2. sarana untuk pengaturan hubungan antara pemerintah dengan yang diperintahkan (perlindungan hukum, antara lain dalam bentuk banding atau apel administratif dan pengadilan tata usaha negara, maupun beberapa perlindungan kepentingan-kepentingan, antara lain dalam bentuk inspraak);
3. sarana untuk pengaturan tindakan-tindakan dari dan hubungan antar lembaga-lembaga pemerintahan (antara lain berupa pengawasan, perencanaan berjangka, analisa kebijaksanaan dan koordinasi pelaksanaan).<sup>80</sup>

#### **E. 2. Dasar Kebijakan Pertanahan Orde Baru**

Menurut bahasa Orde Baru, hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembanguana seluruh masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pembangunan yang demikian mengandung pengertian tidak hanya berusaha mengejar kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah, melainkan mengejar keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara keduanya.

=====

80 Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika, 1994. hal. 13

Dalam kerangka pembangunan nasional yang demikian itu, diperlukan adanya pembangunan jangka panjang yang dilaksanakan secara bertahap. Seluruh pembangunan ini diarahkan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat, serta meletakkan dasar yang kuat untuk pembangunan tahap berikutnya (lihat GBHN 1993).

Salah satu segi pembangunan nasional adalah berkaitan dengan kebijaksanaan pertanahan. Untuk mengarahkan kebijaksanaan pertanahan, sesungguhnya bangsa ini sejak Orde Lama telah memiliki undang-undang tentang Agraria yang cukup memadai. Secara historis peristiwa itu terjadi pada tanggal 24 September 1960 telah disahkan Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) (LNRI Tahun 1960 Nomor 104, TLNRI nomor 2043). Pelaksanaan UUPA mempunyai arti ideologis yang sangat penting. Sebab undang-undang ini merupakan penjabaran langsung dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sebagai "basic power" demokrasi ekonomi yang sedang dikembangkan dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat.

Untuk mewujudkan cita-cita di atas, diwujudkan memalui prinsip-prinsip yang menjadi *political will* dari UUPA ketika diundangkan pada tahun 1960. Prinsip-prinsip itu ialah prinsip kodifikasi atau kesatuan hukum agraria, prinsip penghapusan pernyataan domein negara, prinsip fungsi sosial hak atas tanah, prinsip pengakuan hukum

agraria nasional berdasarkan hukum adat dan pengakuan hak ulayat, prinsip persamaan derajat warga Indonesia, prinsip pelaksanaan performa hubungan antara manusia Indonesia dengan tanah atau bumi, air dan ruang angkasa, prinsip perencanaan umum penggunaan persediaan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, dan prinsip rasionalitas.

Semua itu bermuara dari demokrasi Pancasila, yang ingin mewujudkan cita-cita negara hukum yang berkesejahteraan dan berkeadilan dengan dilandasi 3 aspek penting yaitu aspek sosial, aspek ekonomi dan aspek politik. Hal ini didasari, bahwa dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, manusia merupakan insan sosial, insan ekonomi dan insan politik dalam kaitan itu persoalan juga dilihat dari tiga aspek tersebut.

Dengan demikian melaksanakan UUPA secara murni dan konsekuen berarti melaksanakan salah satu kebijaksanaan terpenting dalam demokrasi ekonomi, sebab itu merupakan aktualisasi dari salah satu segi penting dari demokrasi Pancasila.

Untuk Mewujudkan kebijakan di atas, maka Badan Pertanahan Nasional (BPN) mencanangkan kebijakan di bidang pertanahan dalam pembangunan nasional dibagi menjadi dua, yakni :

#### E.2.1. Keterpaduan konsepsi pembangunan pertanahan

Keterpaduan pendekatan yang bersifat konseptual mutlak diperlukan karena tanah atau ruang muka bumi

dalam wilayah negara kita luasnya terbatas. Sementara itu disisi lain perkembangan kegiatan kehidupan dan penghidupan bangsa kita memerlukan tanah yang semakin luas, tidak saja untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah, tetapi juga adanya tuntutan mutu kehidupan yang merupakan dampak positif dari keberhasilan pembangunan.

Berdasarkan pertimbangan tentang perlunya pendekatan konseptual yang terpadu dalam penanganan bidang pertanahan tersebut, Presiden membentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 26 Tahun 1988. Pertimbangan yang mendasari pembentukan Badan Pertanahan Nasional, adalah :

- a. bahwa dalam pelaksanaan pembangunan nasional, adanya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah pada umumnya, termasuk kepentingan pembangunan dirasakan makin meningkat;
- b. bahwa dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah, terutama untuk kepentingan pembangunan, meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan
- c. bahwa sehubungan dengan hal-hal tersebut, serta untuk dapat menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan secara tuntas, dipandang perlu meninjau kembali kedudukan, tugas, dan fungsi Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri, dan meningkatkannya menjadi suatu lembaga yang menangani bidang pertanahan secara Nasional.

Pertimbangan-pertimbangan yang mendasari pembentukan BPN tersebut menyiratkan adanya harapan bahwa Badan Pertanahan Nasional sebagai Lembaga Pemerintahan Non Depeartemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, yang dibentuk guna



menangani bidang pertanahan harus mampu untuk :

- a. mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan berdasarkan UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- b. mengatasi permasalahan yang timbul di bidang pertanahan yang semakin meningkat;
- c. membina dan melaksanakan kerjasama di bidang pertanahan dengan Departemen dan Lembaga Pemerintah lainnya.

Menurut Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1988 tersebut, BPN bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), maupun berdasarkan perundang-undangan lain yang meliputi peraturan penggunaan, pengasaan, dan pemilikan tanah, pengeurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah serta lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Keterpaduan pendekatan yang bersifat konseptual juga diperlukan dalam penanganan pertanahan untuk mengkoordinasikan pelaksanaan berbagai undang-undang yang berhubungan dengan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam pada umumnya secara selaras, serasi dan seimbang. Berbagai undang-undang yang berhubungan dengan masalah pertanahan dimaksud antara lain sebagai berikut :

1. Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau Undang-undang Pokok Agraria (LN 1960-108, TLN 2043);
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-

- ketentuan Pokok Kehutanan (LN 1967-8, TLN 2823);
3. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (LN1967-227, TLN 2831);
  4. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan Pokok Transmigrasi (LN 1972-33, TLN 2988);
  5. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (LN 1974-65);
  6. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan (LN 1980-83, TLN 3186);
  7. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (LN 1982-12, TLN 3215), sebagaimana telah diubah dengan UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (LN 1997-68, TLN 3699);
  8. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian (LN 1984-22, TLN 3287);
  9. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman (LN 1992-23, TLN 3469).
  10. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (LN 1992-115, TLN 3501);
  11. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah (LN 1996-42, TLN 3632);

Kesebelas undang-undang tersebut pada dasarnya merupakan undang-undang yang mengatur pembinaan dan pengembangan masing-masing sektor yang bersangkutan.

Namun berhubung sektor-sektor tersebut dalam pelaksanaan kegiatan pembangunannya memerlukan tanah dengan kawasan yang relatif luas, maka untuk mencegah terjadinya tumpang tindih per-untukan, penggunaan tanah, dan penyusunan tata ruang serta penatagunaan tanahnya perlu dikoordinasikan sebaik-baiknya melalui tahap perencanaannya melalui koordinasi antara instansi terkait. Selain itu UUPA dijadikan sebagai undang-undang payung yang memberikan arah dalam penggunaan sumberdaya agraria, agar tidak merugikan baik secara individual maupun secara komunal sebagai bangsa dan negara.

#### E.2.2. Dasar-Dasar Kebijakan Pertanian

Kebijaksanaan pembangunan nasional dibidang pertanian berlandaskan pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang ini dalam sejarahnya dan sampai sekarang dipandang sebagai penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa : *"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat"*. Pengaturan lebih lanjut dari ketentuan UUD tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundangan, terutama UUPA Pasal 2 dan peraturan pelaksanaan lainnya, serta dituangkan dalam perencanaan setiap Repelita sebagaimana diamanatkan dalam GBHN.

Adapun bunyi lengkap Pasal 2 UUPA adalah sebagai

berikut :

Pasal 2

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang-angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang-angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Adapun tujuan diundangkannya UUPA, sebagaimana tersebut dalam Penjelasan Umumnya, yang menjelaskan sebagai berikut :

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan ke-makmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan ke-sederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat selurhnya.

Sebagai dasar kebijaksanaan pembangunan nasioanal

lebih lanjut, sejak pemerintahan Orde Baru telah disusun tahapan pembangunan melalui Rencana Pembangunan Lima-tahun (REPELITA) yang dirumuskan dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN), melalui GBHN itulah dasar pembangunan dilaksanakan secara bertahap. Dalam Repelita I, II fokus pembangunan bidang pertanahan masih diarahkan pada penertiban hak-hak atas tanah dan pemenuhan tanah dalam rangka proyek-proyek pembangunan, proyek transmigrasi, proyek perumahan dan kegiatan industri. Dalam penyediaan tanah telah dilibatkan peranan Pemerintah Daerah, yaitu yang menyangkut perijinan, baik izin lokasi, maupun izin pembebasan tanah, dalam rangka pelaksanaan Rencana Kota dan/atau rencana Induk Kotanva<sup>81</sup>.

Baru kemudian pada Repelita ke III dan IV kebutuhan tanah dirasakan adanya peningkatan yang cukup tajam, disebabkan semakin meningkatnya pembangunan yang memerlukan tanah, dan terutama terasa peningkatannya disekitar daerah perkotaan, seperti pembangunan perumahan baik oleh Perumnas maupun Swasta, pembangunan perkantoran dan pertokoan di daerah perkotaan, termasuk kegiatan usaha yang menggunakan fasilitas penanaman

---

81 Lihat, I.Sugiarto, "Implikasi Yuridis Dampak Liberalisasi Distribusi Penguasaan Tanah", Makalah pada Seminar nasional Kebijakan Pertanahan dan Liberalisasi Ekonomi di FH UGM 28 Oktober 1995.

modal baik PMDN dan PMA. 82

Dalam Repelita V, Kebijakan di bidang pertanahan dirumuskan dalam Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1988 tentang GBHN, dalam Bab IV D. butir 10 yang menyatakan :

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan. Disamping itu perlu dilanjutkan penataan kembali penggunaan, pengasaan dan pemilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah.

Kemudian dalam Repelita VI sebagaimana digariskan dalam GBHN 1993, kebijakan pertanahan tersebut dalam Bab IV. bagian F butir 15, menyebutkan bahwa :

Air, tanah dan lahan yang mempunyai nilai ekonomi dan fungsi sosial, pemanfaatannya perlu diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi bagi sebesar-besar kesejahteraan rakyat melalui berbagai penggunaan, terutama untuk keperluan permukiman, pertanian, kehutanan, industri, pertambangan dan kelistrikan, serta prasarana pembangunan lainnya. Tata guna air dan tata guna lahan serta kehutanan diselenggarakan secara terpadu sehingga menjamin kelestarian fungsi sumber daya alam dan lingkungan hidup, ....

Dari uraian mengenai dasar kebijakan pertanahan pada masa Orde Baru, dapat dikatakan bahwa orientasi

-----

82 Ibid. hal. 4-5

kebijakan pertanahan lebih mengedepankan kepentingan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Kebijakan pertanahan diarahkan untuk melayani kebijakan pembangunan yang banyak didukung oleh modal kuat. Lebih lanjut akan bisa dilihat dalam arah pembangunan dan arah kebijakan bidang pertanahan yang terurai pada bagian berikut.

E.2.3. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan

Menurut Menteri Agraria dan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Soni Harsono) dalam tulisannya tentang "Pokok-Pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam pembangunan Nasional" (lihat Majalah Analisis CSIS No.2/XX Maret-April, 1991 hal. 80-93). Ada 7 arah kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan sebagai penjabaran GBHN dan Repelita Nasional yang telah dituangkan dalam Repelita V oleh Badan Pertanahan Nasional :

1. Arah dan kebijaksanaan umum di bidang pertanahan;
2. Arah dan kebijaksanaan pembangunan nasional bidang pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan pertanian;
3. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang berkaitan dengan transmigrasi;
4. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan daerah dan pembangunan perkotaan;
5. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang berkaitan dengan pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup;
6. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan perumahan dan pemukiman;
7. Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang berkaitan dengan hukum pertanahan (Soni Harsono, 1991 : 82).

Dari ketujuh arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan tersebut di atas yang relevan untuk diuraikan dan dikaji dalam kaitan dengan penulisan ini ada tiga aspek yang meliputi :

1. Arah dan Kebijakan Umum di Bidang Petanahan.

- a. Pemanfaatan tanah hendaknya diselenggarakan secara optimal, seimbang, serasi, dan lestari, dengan pelaksanaan kegiatan di bidang pertanahan pada umumnya dan penyelenggaraan administrasi pertanahan pada khususnya, yang dilaksanakan dengan memberikan pertimbangan utama pada :
  - fungsi sosial dari tanah, dan
  - pemanfaatan tanah guna meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Pemberian perpanjangan jangka waktu pembaharuan, pemberian ijin pemindahan hak atau pembatalan hak atas tanah, dilaksanakan dengan mempertimbangkan fungsi sosial dan pemanfaatan tanah tersebut untuk kesejahteraan rakyat;
- c. Perencanaan tata ruang / tata guna tanah dilanjutkan dengan pengarahannya agar :
  - pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan
  - kelestarian alam dan lingkungan hidup tetap terpelihara;
  - dapat dicegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan;
- d. penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah, diselenggarakan dalam rangka mewujudkan fungsi sosial hak atas tanah dan pemanfaatan tanah guna meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- e. Pembangunan pertanahan dilaksanakan untuk mensukseskan Trilogi Pembangunan, yaitu :
  - terciptanya keadaan dan suasana yang makin menjamin tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat dengan makin meratanya pembangunan dan hasil-hasilnya;
  - terlaksananya pertumbuhan ekonomi yang makin berkembang dan;
  - terpeliharanya stabilitas yang makin mantap, diusahakan dengan :
  - menyelenggarakan pengaturan kekuasaan dan pemilikan tanah dalam upaya pemerataan yang berkeadilan dan pemanfaatan hasil-hasil pembangunan;



- menyelenggarakan penatagunaan tanah bagi berbagai kebutuhan pembangunan yang menjamin pemanfaatan ta-nah secara optimal dan berkesinambungan;
- menyelenggarakan kepastian hukum dan hak atas tanah yang menjamin rasa aman dalam memanfaatkan tanah.

2. Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Daerah dan Pembangunan Perkotaan.

- a. Dalam menunjang pembangunan daerah dikembangkan sistem informasi geografi dan sistem informasi pertanahan, yang merupakan penyajian informasi kawasan, sebagai sarana perencanaan pembangunan daerah secara terpadu dan serasi, disesuaikan dengan prioritas dan potensi daerah dalam kaitan kesatuan pembangunan nasional, sebagai perwujudan Wawasan Nusantara, yaitu terbinanya Indonesia sebagai satu kesatuan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan;
- b. Untuk menunjang peningkatan perencanaan pembangunan perkotaan dilaksanakan :
  - pengembangan Sistem Informasi Geografi dan Sistem Informasi Pertanahan;
  - penataan kembali penggunaan, pengusahaan, dan pemilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah
  - penyediaan peta-peta dasar an diperlukan;
  - pengembangan perencanaan aspek pertanahan dari sistem perencanaan perkotaan, dalam rangka mewujudkan suasana kota yang aman, tertib, lancar, dan sehat dengan peletakan pola jaringan jalan secara terencana, keserasian hubungan antara kota dengan daerah sekitarnya, serta keserasian pertumbuhan dalam kota itu sendiri.

3. Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Bidang Pertanahan yang berkaitan dengan Pembangunan Perumahan dan

Pemukiman

- a. Kebijakan pertanahan dalam menunjang perluasan pembangunan perumahan dan pemukiman, termasuk pembangua kota-kota baru, untuk menampung pertambahan penduduk dan peningkatan pembangunan, adalah sebagai berikut :
  - sejauh mungkin dilaksanakan tanpa mengakibatkan berkurangnya luas tanah-tanah yang pertanian produktif;

- diarahkannya pada pemanfaatan tanah-tanah yang kurang subur atau tidak potensial untuk pengembangan pertanian;
- didahului dengan peletakan pola rencana jaringan jalan untuk menciptakan pemukiman yang aman, tertib lancar dan sehat;
- b. Perbaikan dan pemugaran kampung serta lingkungan pemukiman di pedesaan dan perkotaan, termasuk peremajaan kota, dilaksanakan sejalan dengan penataan kembali penggunaan, pengasaan, dan kepemilikan tanah, termasuk pengalihan hak atas tanah, diarahkan untuk mewujudkan suasana pemukiman-perkotaan yang aman, tertib, lancar, dan sehat;
- c. pengembangan industri serta produksi bahan-bahan bangunan diarahkan agar tidak mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup<sup>83</sup>.
- 4. Kebijakan Tanah Perkotaan dalam PJPP II. Mengingat fungsi tanah perkotaan dan pedesaan berbeda maka perlu dilakukan pembedaan kebijakan.
  - a. Kebijakan rencana Tata Runmag Kota dilakukan secara optimal, serasi selaras dan seimbang dalam upaya meningkatkan kemakmuran rakyat, dengan menata sesuai dengan UU Penataan Ruang (UU No.24/1992).
  - b. Mengingat keterbatasan tanah perkotaan, maka perlu dilakukan pembatasan luas penguasaan/pemilikan dan jumlah bidang tanah perkotaan.
  - c. Mencegah terjadinya spekulasi tanah dan harga tanah, maka diperlukan intervensi pemerintah, dengan memberikan insentif atau disinsentif terhadap penguasaan tanah dan kepemilikan tanah.
  - e. Melakukan upaya penertiban tanah terlantar dan konsolidasi tanah<sup>84</sup>

Dalam merumuskan suatu kebijakan, seyogjanya banyak aspek yang harus diperhitungkan dan dipertimbang-

-----

83 Lihat, Soni Harsono, *Pokok-Pokok Kebijakan Bidang Pertanahan Dalam Pembangunan Nasional* dalam Majalah Analisis CSIS No.2 Th.XX/1991 halaman 82-92.

84 Soni Harsono, *Tanah Sebagai Komoditas Strategis Dalam menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II*, Pidato dalam Dies Natalis Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2 April 1994. Hal. 38-44.

kan, apalagi yang menyangkut kebijaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan, mempunyai permasalahan yang multi kompleks. Apa yang terungkap dalam uraian diatas acapkali dalam pelaksanaannya tidak dapat diwujudkan, sehingga seperti slogan atau pemanis wajah semata-mata.

James E. Anderson memberikan gambaran, bahwa suatu per-masalahan baru akan menjadi kebijaksanaan ( policy problem ) manakala problem-porblem tersebut dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap problem-problem itu.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan adalah merupakan problem yang dapat membangkitkan orang banyak, tidak saja pada skala lokal, juga skala nasional.

Dengan jelas bahwa hukum dengan kebijaksanaan mempunyai hubungan yang erat. Peranan hukum di sini akan terlihat didalam perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijaksanaan sebagaimana di dalam Keppres No. 55/1993. Hal ini dapat dimengerti dengan mendalami konsep *legal policy*, seperti yang dinyatakan oleh Petrazzky.

The essence of the problem of the policy law consist in scientifically justified prediction of the effects if certain legal enactment are introduced, and in elaborating principles which will bring about some decirable effect.

Kebijaksanaan di bidang pertanahan bagi pelaksa-

naan pembangunan tidak terlepas dari sasaran arah dan pokok tujuan pembangunan nasional bidang pertanahan di Indonesia. Dalam TAP MPR No. II/MPR/ 1993 tentang GBHN 1993-1998, dalam Bab IV.F Butir 12 dinyatakan sebagai berikut :

*"Penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sedangkan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebsar-besarnya. Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan serta pencegahan penelantaran tanah, termasuk sebagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat".*

Dalam melaksanakan dasar-dasar pijakan tersebut BPN (Badan Pertanahan Nasional) mengembangkan suatu arahan teknis yang disebut dengan "Catur Tertib" pertanahan yang meliputi : (1) Tertib Hukum Pertanahan, (2) Tertib Administrasi, (3) Tertib Penggunaan Tanah, dan (4) tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup. Dengan konsepsi catur tertib tersebut diharapkan bahwa institusi BPN sebagai unsur pelaksana dari kebijakan bidang pertanahan dapat melakukan aktifitasnya secara maksimal dengan memperhatikan tujuan dan hakekat pembangunan nasional.

Namun dalam tataran teknis operasional acapkali para pelaksana melupakan atau melalaikan kaidah-kaidah dasar yang telah dicanangkan sebagai konsepsi yang

ideal, yang seharusnya dapat dipakai sebagai acuan atau dasar dalam bertindak dan dalam setiap mengambil keputusan dan atau kebijakan.

Maka apabila dicermati secara lebih seksama, akan diketahui bahwa dasar-dasar pijakan dari kebijakan bidang pertanahan selama periode Orde Baru adalah arahan yang dicanangkan oleh kekuatan kapital internasional, yang dikembangkan dan dikemas melalui politik hukum pertanahan yang mendukung program pembangunan. Dengan demikian, sangat nampak bahwa keberpihakan kebijakan bukan pada rakyat banyak tetapi kepada kepentingan kapital yang mendukung program pembangunan.

---o0o---

### BAB III

#### PERKEMBANGAN KOTA MALANG DAN MASALAH PERTANAHAN

Pembahasan berikut memberikan uraian tentang perkembangan daerah penelitian dan pembahasan fenomena diseputar penggunaan tanah perkotaan di Malang sebagai dampak adanya kebijakan liberalisasi ekonomi pada tingkat nasional, sesuai dengan permasalahan yang diambil dalam penulisan ini.

##### A. Gambaran Umum Kotamadya Malang

###### A. 1. *Letak dan Luas (Keadaan Geografis)*

Kotamadya Malang terletak pada ketinggian antara 440 - 667 M di atas permukaan air laut, dan terletak pada  $112,06^{\circ}$  -  $112,07^{\circ}$  Bujur Timur serta  $7,06^{\circ}$  -  $8,02^{\circ}$  Lintang Selatan. Dikenal sebagai kota berhawa sejuk dan kering dengan kelembaban udaran 72% serta suhu rata-rata  $24,13^{\circ}$  Celcius. Suhu terendah  $14^{\circ}\text{C}$  pada sekitar bulan Mei-Agustus dan suhu tertinggi  $32,2^{\circ}\text{C}$  pada bulan November-Desember. Wilayah Malang dilalui oleh tiga buah sungai, yaitu sungai Brantas, Bango dan Amprong serta dipagari oleh Pegunungan Buring sebelah timur dan Pegunungan Panderman pada sebelah barat.

Luas wilayah Kodya Malang seluruhnya berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 15/1987 tentang Penetapan Luas Wilayah Kodya Malang adalah 11.005,660 ha atau  $110,57 \text{ Km}^2$ , dan secara administratif terbagi atas lima wilayah

kecamatan, 45 kelurahan dan 12 desa, pembagian lebih lanjut lihat Tabel I . Adapun batas wilayah administratifnya, sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Singosari dan Karangploso Kabupaten Malang. Bagian timur berbatasan dengan Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang, sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Tajinan dan Pakisaji Kabupaten Malang, dan sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kabupaten Malang.

Dengan kondisi geografis yang demikian membuat kota Malang sebagai tempat yang potensial untuk digunakan sebagai tempat aktifitas bidang jasa, pendidikan dan rekreatif. Hal ini sangat sesuai dengan Tri Bina Cita Kota Malang, yakni sebagai kota pendidikan, kota rekreatif dan kota industri. Kondisi yang potensial itu amat mempengaruhi pilihan masyarakat dalam menentukan kemana akan melakukan kegiatan ekonominya.

**Tabel 1 : TENTANG DISTRIBUSI WILAYAH KODYA MALANG  
BERDASARKAN LUAS WILAYAH KECAMATAN**

No	Kecamatan	Luas Wilayah	Ds./Kel.	RW	RT	Luas Ha.
1	Kedungkandang	31,71 Km <sup>2</sup> .	12	88	656	3.989.460
2	Klojen	9,99 Km <sup>2</sup> .	11	89	675	882.500
3	Blimbing	18,40 Km <sup>2</sup> .	11	116	796	1.776.650
4	Lowokwaru	21,93 Km <sup>2</sup> .	12	110	644	2.260.480
5	Sukun	26,54 Km <sup>2</sup> .	11	77	650	2.096.570
Jumlah		110,57 Km <sup>2</sup>	57	452	3272	11.005.660

Sumber : Kotamadya Malang Dalam Angka tahun 1997 (BPS Kodya Malang:1998).

## A. 2. Sekilas Sejarah Kota Malang

Dalam bagian ini akan diuraikan secara ringkas mengenai sejarah perkembangan kota Malang, akan tetapi tidak dibahas sejarah yang menguraikan tentang asal-usul dan kondisi pada saat Malang masih dibawah periode kerajaan-kerajaan di Jawa sebelum Belanda masuk ke Indonesia. Karena perkembangan kota baru bisa dilihat pada saat pemerintahan Hindia Belanda mulai menguasai Malang dan alasan yang lain, belum ditemukan sumber yang dapat menjelaskan bentuk kota pada masa kerajaan-kerajaan Jawa tersebut. Berikut ini secara singkat diuraikan sejarah awal kota Malang, yang diambil dari Limapuluh Tahun Kotapraja Malang 1964, sebagai berikut :

- kota Malang sebagai pusat kerajaan sudah ada pada tahun 1400. Letak pusat kotanya ada di tikungan Sungai Brantas, dimana dibangun benteng yang kokoh, "*Kothobedah*" namanya.
- tahun 1461, Malang ditaklukkan oleh Demak. Sesudah itu daerah Malang ada dibawah kekuasaan Islam.
- Setelah runtuhnya kerajaan Demak, dari tahun 1686-1706, Malang berada dibawah kekuasaan Untung Suropati yang memerintah di daerah Pasuruan.
- pada masa ekspansi Sunan Mataram ke Jatim, Malang ikut di taklukkan. Dijelaskan pula bahwa Sunan Mataram menganggap, bahwa rakyat serta pimpinan kota tersebut selalu membantah atau *Malang*, artinya selalu menghalangi niat sunan Mataram. Sejak saat itu hingga sekarang daerah tersebut dinamakan Malang.
- Belanda (kompeni), menguasai daerah Malang pada tahun 1767. Seperti kebiasaan kompeni setelah menaklukkan suatu daerah, maka langsung didirikan Benteng untuk memperkuat kedudukannya. Didalam benteng tersebut kemudian berkembang awal pemukiman Belanda. Benteng tersebut didirikan disebelah kiri Sungai Brantas. Letaknya adalah dimana sekarang berdiri Rumah Sakit Umum Saiful Anwar. Kata *loji* menjadi sebutan bagi daerah perbentengan Belanda tersebut. Kata ini kemudian berkembang menjadi *ke-loji-an* dan seterusnya



daerah ini disebut oleh masyarakat dengan istilah *klojen*.

- Pada tahun 1821, Belanda memantapkan kedudukannya di kota Malang dengan mulai keluar dari daerah perbente-  
ngannya di daerah Klojen Lor.
- pada tahun 1824 Malang mempunyai seorang Asisten  
Residen (residennya berkedudukan di Pasuruan).
- pada tahun 1876, dibuka hubungan kereta api antara  
Surabaya, Malang dan Pasuruan.
- pada tahun 1882, orang Belanda baru mulai membuat  
rumah disebelah barat dari kali Brantas dan membuat  
alun-alun, yang sekarang menjadi pusat kota.

Dari uraian tersebut menunjukkan bahwa Kota Malang sudah ada sejak tahun 1400-an (sebagaimana diungkap-  
kan Karesten, 1935 : 64; Kotapraja Malang Lima Puluh  
tahun, 1964 : 12), kota Malang sebelum tahun 1900 meru-  
pakan kota kecil yang cukup strategis yang terletak  
dipedalaman (*hinterland*) dan merupakan bagian dari  
Karesidenan Pasuruan. Kemudian baru pada tanggal 1  
April 1914 berdasarkan *Staadtsblad No. 297-1914*, kota  
tersebut oleh pemerintah Hindia Belanda diberi status  
sebagai kotamadya (*Gemeente*). Mengapa kota yang strate-  
gis dan sangat indah itu baru berkembang setelah tahun  
1914 ?, salah satu jawabannya tentulah terletak pada  
infrastruktur dan sarana komunikasi. Sedangkan investasi  
secara besar-besaran dalam bidang infrastruktur dan  
komunikasi di Hindia Belanda baru dilakukan oleh pemer-  
intah Belanda dan pihak swasta baru setelah tahun 1870.

Sebagaimana halnya sejarah perkembangan kota-kota  
lain di Pulau Jawa, bahwa kota-kota besar yang lebih  
dahulu berkembang antara tahun 1600-1800-an adalah kota-  
kota di pesisir utara Pulau Jawa seperti Batavia (Jakar-

ta), Semarang dan Surabaya, sedangkan kota-kota di bagian selatan P. Jawa cukup lambat karena tidak adanya sarana transportasi, sarana komunikasi dan sarana infrastruktur lainnya yang cukup seperti halnya di kota-kota pesisir tersebut.

Kemudian ada perkembangan yang cukup berarti ketika lahir keputusan politik dari pemerintah Hindia Belanda dengan dikeluarkannya Undang-Undang Gula (*Suikerwet: Stb. 1870-54*) dan Undang-Undang Agraria (*Agrarischewet: Stb. 1870-55*) pada tahun 1870. Kedua undang-undang tersebut secara nyata pada pokoknya, pertama, bertujuan untuk menghapus sistem monopoli negara dan *Cultuurstelsel* (Program Tanam Paksa). Yang kedua, sebagai cara untuk mengatur dan memberi jalan pihak swasta untuk berinisiatif dalam perekonomian (perdagangan), terutama dalam bidang-bidang pertanian dan perkebunan. Misalnya dalam Undang-Undang Agraria memberikan izin kepada swasta untuk menyewa tanah pemerintah sampai maksimum 500 bau ( $1 \text{ bau} = 7096,5 \text{ m}^2$ ) untuk jangka waktu 75 tahun. Akibat dari kebijakan itu, maka sejak tahun 1870 tersebut muncul banyak perusahaan-perusahaan swasta perkebunan di P. Jawa (Bogaers, 1982 : 6).

Malang yang letak geografisnya dikelilingi oleh pegunungan memiliki tanah vulkanis yang cukup subur, menjadikan daerah ini banyak diminati oleh pihak swasta untuk mengembangkan usaha dibidang perkebunan, seperti kebun karet, kebun kopi, kebun teh, tebu dan ketela. Maka setelah tahun 1870 di Malang dijadikan sebagai

*Governement Settlement* yang terdekat bagi daerah perkebunan tersebut. Kemudian mulailah dibangun infrastruktur dan sarana komunikasi, baik didalam kota maupun dengan daerah kota disekitarnya.

Pada tanggal 16 Mei 1878 diresmikan jalan kereta api antara Surabaya-Malang dan Pasuruan disebelah Utara (Faber, 1931). Juga dibuat jalan raya yang menghubungkan Malang dengan Blitar dan Kediri di sebelah Barat. Di samping itu kemudian juga dibangun rel tram dengan daerah/kota disekitarnya. Di dalam kota Malang sendiri sejak tahun 1870, sebagai akibat dari UU Gula dan UU Agraria, pihak swasta bersama pemerintah Hindia Belanda mulai membangun infrastruktur dan komunikasi. Tentu saja hal ini harus dilihat dari kepentingan pemerintah kolonial, di mana Malang dan sekitarnya bisa dilihat sebagai daerah produksi yang harus dihubungkan dengan Surabaya sebagai kota pesisir yang berfungsi sebagai daerah distribusi atas hasil bumi daerah pedalaman (*hinterland*).

Kemudian pada 1 April 1914 Kota Malang dijadikan Kotamadya (*gementee*) berdasarkan Statsblad No. 297/1914 dan sampai sekarang tanggal itu digunakan sebagai tanggal ulang tahun kotamadya Malang. Sejak itu kota Malang berkembang sedemikian pesat, sehingga berkembang menjadi kota pariwisata, kota pendidikan/pelajar dan kota agroindustri. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perkembangan kota tersebut tidak bisa dilepaskan dari keputusan politik yang berbentuk hukum.

### A. 3. Keadaan Kependudukan dan Penyebarannya

Ketika dijadikan kotamadya (*gementee*) pada tahun 1914, penduduk kota Malang berjumlah kurang lebih 46.500 jiwa, dengan pembagian 40.000 jiwa orang Pribumi, 2500 jiwa orang Eropa dan 4.000 jiwa orang Timur Asing dengan penyebaran tempat yang berbeda-beda atau terpisah tidak terjadi pembaran. Keadaan seperti ini sengaja dikembangkan oleh pemerintah kolonial, sebagai maksud untuk menciptakan jarak dan stratifikasi sosial antara golongan penduduk. Akibatnya penduduk golongan pribumi (asli) mendapat tempat yang kurang strategis dan hal ini terjadi sampai sekarang.

Kemudian dalam perkembangannya sejak periode kemerdekaan sampai saat ini, Malang menjadi kota terbesar kedua di Jawa Timur setelah Surabaya, perkembangan penduduk Kodya Malang tergolong cukup padat. Laju pertumbuhan penduduknya cenderung cukup tinggi, yaitu 2,17% pada periode 1961-1971, 3,12% tahun 1971-1980 dan rata-rata 2,13% untuk periode 1980-1990. Hal ini memungkinkan karena perkembangan Kodya Malang yang mengarah pada kota industri, jasa perdagangan dan pariwisata dan kota pendidikan. Karena itu dengan didukung oleh letak geografisnya yang strategis menjadikan Malang sebagai pilihan investasi. Akibatnya daerah ini menjadi salah satu tujuan para migran yang berasal dari daerah-daerah lain di wilayah Jawa Timur, di pulau Jawa dan sebagainya lainnya dari luar Jawa. Guna memperjelas gambaran penyebaran penduduk di Kodya Malang saat ini, dapat dilihat

pada tabel berikut:

**Tabel 2 : JUMLAH PENDUDUK KODYA MALANG MENURUT JENIS KELAMIN DAN KECAMATAN TAHUN 1990 DAN 1997**

No.	Kecamatan	Sensus Penduduk 1990			Hasil Registrasi 1997		
		L	P	Jumlah	L	P	Jumlah
1.	Kdngkandang	56.212	58.713	114.925	65.806	67.625	133.431
2.	Klojen	68.714	74.857	143.326	64.500	69.926	134.426
3.	Blimbing	72.544	74.532	147.076	76.373	77.189	153.562
4.	Lowokwaru	69.728	68.870	138.598	71.825	68.529	140.354
5.	Sukun	74.144	77.547	151.691	76.578	76.135	152.713
Kotamadya		341.099	354.519	695.618	355.082	359.404	714.486

Sumber : Kodya Malang dalam Angka tahun 1997 (BPS Kodya Malang : 1998)

Jumlah penduduk sampai akhir tahun 2000 berdasarkan hasil Sensus Penduduk 1990 diproyeksikan akan mencapai 855.955 jiwa terdiri dari laki-laki 423.378 jiwa dan perempuan 432.577 jiwa (BPS.1997) apabila pertumbuhan penduduk rata-rata stabil atau dapat ditekan kurang dari 2,13% pertahun.

Dari tabel 2 diatas menggambarkan bahwa keadaan penduduk di Kodya Malang cukup padat, dengan luas wilayah 110.06 Km<sup>2</sup> (berdasarkan Surat Walikotamadya Malang Nomor : 146/054/428.41/96 tertanggal 9 Januari 1996 maka rata-rata kepadatan penduduk setiap Km<sup>2</sup>-nya adalah 6.157 Jiwa. Terpadat sebesar 16.505 jiwa/Km<sup>2</sup> sedang yang terkecil adalah di Kecamatan Kedungkandang yaitu 2.929 jiwa/Km<sup>2</sup>.

#### A.4. Keadaan Ekonomi

Sebagai indikator umum untuk melihat keadaan ekonomi suatu daerah dapat digunakan data perkembangan Produk Domestik Bruto (PDRB) dan distribusinya menurut masing-masing sektor ekonomi. Berdasar data ini maka dapat dilihat kemampuan produktif masing-masing sektor ekonomi dalam menghasilkan barang dan jasa sekaligus mencerminkan kenaikan pendapatan masyarakat serta tingkat kesejahteraannya secara umum.

Sekedar bahan perbandingan, kondisi perekonomian Kodya Malang dua tahun (1996-1997) terakhir sebelum penelitian dilakukan dapat dilihat pada tabel 3 berikut:

Tabel 3: PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO (Atas Dasar Harga Konstan dan Distribusinya di Kotamadya Malang

No.	Lapangan Usaha	1996 ( juta Rp )	%	1997 ( Juta Rp )	%
1.	Pertanian	7.375	1,17	7.916	1,18
	- Tanaman Pangan	2.962	0,47	3.388	0,50
	- Peternakan	4.411	0,70	4.525	0,67
	- Perikanan	2	0,00	3	0,01
2.	Pertambangan dan Penggalian	0	0	0	0
3.	Industri Pengolahan	221.330	35,24	245.726	36,56
4.	Listrik dan Airminum	8.224	1,31	9.040	1,35
5.	Bangunan/Konstruksi	13.867	2,21	15.217	2,26
6.	Perdagangan,Hotel dan Restoran	71.693	11,42	77.622	11,55
7.	Pengangkutan dan komunikasi	78.675	12,53	87.525	13,02
8.	Bank dan Lembaga Keuangan	51.886	8,26	39.782	5,92
9.	Sewa Rumah	21.289	3,39	23.177	3,45
10	Pemerintahan	17.361	2,76	18.787	2,80
11	Jasa-jasa	136.319	21,71	147.279	21,91
P D R B		628.040	100,00	672.072	100,00

Sumber : Kantor statistik Kodya Malang 1997

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa, sektor pertanian ternyata memiliki andil terkecil dalam pembentukan PDRB jika dibandingkan sektor-sektor lainnya, walaupun sedikit ada peningkatan pada tahun berikutnya.

Secara keseluruhan PDRB Kodya Malang dari tahun 1996 ke tahun 1997 mengalami peningkatan, yaitu sebesar 44.032,056 atau mengalami pertumbuhan 7,01 % per-tahun. Apabila dilihat andil masing-masing sektor ekonomi dalam membentuk PDRB, maka sektor industri pengolahan cukup menonjol dan paling besar peranannya, yaitu sekitar 35,24% tahun 1996 naik menjadi 36,56% pada tahun 1997. Peningkatan pendapatan di sektor industri bila diperbandingkan dengan kemampuannya menyerap tenaga kerja relatif cukup seimbang, karena proporsi terbesar tenaga kerja di Kodya Malang adalah pekerja industri.

Dari tabel 3 tersebut menunjukkan bahwa PDRB tertinggi disumbangkan oleh hanya 4 sektor lapangan usaha, yaitu; (1) sektor industri pengolahan (sebesar 35,24% untuk tahun 1996 dan 36,56% untuk tahun 1997), (2) sektor jasa-jasa 21,71% untuk tahun 1996 dan 21,91% untuk tahun 1997, (3) sektor pengangkutan dan komunikasi (12,53% dan 13,02%), (4) sektor peragangan hotel dan restoran (11,42% dan 11,55%). Bahwa dari 4 sektor kegiatan usaha yang memberikan sumbangan terbesar bagi PDRB Kodya Malang adalah sektor-sektor yang pada umumnya menggunakan tanah-tanah yang ada di tempat-tempat strategis di pusat-pusat keramaian kota, misalnya industri pengolahan pakaian, pengolahan makanan, jasa pertokoan-

supermarket, perkantoran, tempat hiburan, dan layanan sosial lainnya.

Dari data tersebut menunjukkan bahwa KMM mempunyai potensi pengembangan ekonomi terutama bidang layanan jasa yang cukup tinggi, sehingga dengan perkembangan yang demikian akan berpengaruh pula terhadap penggunaan tanah di wilayah KMM.

#### A.5. Keadaan Umum Penggunaan Tanah

Berkenaan dengan keadaan umum penggunaan tanah di KMM, maka berdasarkan data yang diperoleh dari Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), penggunaan tanah di lima wilayah kecamatan di KMM seluas 11.005,660 ha., telah direncanakan penggunaannya untuk memenuhi fasilitas kehidupan kota sesuai dengan perkembangan penduduk dan perkembangan kegiatan ekonomi, perdagangan, jasa, perumahan dan industri. Adapun rincian jenis penggunaan tanah dimaksud sebagaimana terdistribusi dalam Tabel 4 berikut :

Tabel 4 : TENTANG RENCANA DISTRIBUSI PENGGUNAAN TANAH

No	Jenis Penggunaan	Luas Penggunaan	Keterangan
1.	Perumahan dan fasilitasnya *)	2.679,041 ha	*) Termasuk sekolah-an, kuburan dan fasum lainnya.
2.	Perdagangan dan Jasa	458,791 ha	
3.	Perkantoran, Pendidikan dan Kesehatan	218,350 ha	**) Yang tersemasuk dikategorikan sebagai area belum terbangun adalah sawah an tegalan.
4.	Industri	174,553 ha	
5.	Militer	84,400 ha	
6.	Jalan dan Sungai	784,750 ha	
7.	Jalur Hijau dll.	331,978 ha	
8.	Area Belum Terbangun	6.272,455 ha **)	
Jumlah		11.005,660 ha	

Sumber : RDTRK Kodya Malang 1991-2003



Dari Tabel 4 terlihat bahwa distribusi penggunaan tanah nampak bahwa penggunaan tanah untuk penetinan perumahan dan fasilitasnya (kuburan, taman, lapangan olah raga, pendidikan, sanitasi dan sebagainya) sangat menonjol dibandingkan dengan peruntukan penggunaan tanah untuk kepentingan lainnya, yaitu mencapai 2.679,041 ha. Sedangkan perdagangan dan jasa mencapai 458,791 ha., demikian pula industri hanya 174,553 ha. Sementara itu untuk kepentingan perkantoran, pendidikan dan kesehatan mencapai 218,350 ha. Hal ini menunjukkan bahwa untuk kepentingan beberapa sektor terbesar tersebut pada masa mendatang akan semakin banyak membutuhkan tanah sebagai tempat-tempat kegiatan dari sektor-sektor tersebut, khususnya perumahan.

Selain itu hal yang menarik untuk diamati dalam RDTRK tersebut, bahwa tanah produktif untuk pertanian yakni sawah irigasi teknis maupun sawah non irigasi teknis dan sawah tegalan yang masuk kedalam wilayah Koatamdyo Malang diasumsikan sebagai lahan yang belum terbangun yakni seluas 6.272,455 ha. Asumsi ini berakibat pada pola penggunaan tanah perkotaan berkecenderungan tidak memperhatikan fungsi-fungsi ekosistem dari lingkungan alam semula. Kota tidak lagi memiliki lahan-lahan terbuka yang subur yang berfungsi sebagai resapan air, sebagai paru-paru kota, sebagai tempat olah raga dan sebagainya.

Asumsi yang demikian itu, dimungkinkan pula karena dalam UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa tanah perkotaan termasuk sebagai "kawasan perkotaan". Sedangkan kawasan perkotaan dalam Pasal 1 butir (10) diberikan pengertian sebagai; *kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa, pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi*". Dengan demikian, maka bisa dipahami bahwa dalam tabel 4 diatas, kawasan yang masih berupa sawah irigasi teknis dan non irigasi dalam rencana penggunaannya diasumsikan sebagai kawasan yang belum terbangun.

## **B. Perkembangan Kota dan Penggunaan Tanah di Kota Malang**

Tahun 1914 digunakan sebagai tolak ukur perkembangan kota setelah adanya perubahan status Kota Malang yang semula sebagai Kota Kabupaten (*Afdeling*) di pedalaman, kemudian pada tanggal 1 April 1914 dijadikan sebagai Kotamadya (*Gemeente*) dengan Staatsblad No.197/1914, yang mana perubahan ini merupakan bentuk pelaksanaan Undang-Undang Desentralisasi (*Decentralisatiewet*) yang dibuat tahun 1903.

### **B.1. Berkembangan kota pada masa 1914 - 1945**

Pada awalnya kota Malang berbentuk memanjang dari utara ke selatan, sejak dijadikan Gemeente/Kotamadya

masalah pembangunan perumahan merupakan kebutuhan yang mendesak. Waktu itu banyak permintaan akan tanah bagi perumahan orang Eropa. Maka pihak Kotamadya menyadari bahwa apabila terjadi pengembangan perumahan dengan cara spekulasi tanah dan bentuk pembangunan yang asal-asalan, akan mengakibatkan perkembangan kota yang tidak berimbang, bentuk kota akan menjadi tidak ekonomis, ramping dan memanjang.

Maka perkembangan yang paling berarti pada periode ini ditandai dengan dibuatnya suatu perencanaan yang matang oleh Dewan Kota (*Gementeraad*), kemudian dibentuknya Lembaga Pembeli Tanah (semacam perusahaan pemerintah yang diberi tugas melakukan pembelian tanah dan pembebasan tanah), yang bertujuan untuk menjaga terjadinya spekulasi tanah dan untuk mengendalikan pengembangan kota.

Hasil kerja dari lembaga tersebut, kemudian pada tahun 1917 sampai 1929, pihak kotamadya mengeluarkan 8 (delapan) rencana perluasan kota (*bouwplan*), dalam upaya mengendalikan perkembangan bentuk kota.

Adapun perkembangan kota periode 1914-1945 dapat digambarkan secara umum sebagai berikut:

- Antara tahun 1914-1916 pihak kotamadya lebih banyak meningkatkan sarana-prasarana kota, seperti pembangunan jaringan jalan, penyediaan air bersih, listrik, telepon, fasilitas pemerintahan, perdagangan, pendidikan, sarana ibadah, jaringan transportasi/kereta api, fasilitas olah-raga, rekreasi, hiburan/kebudayaan.
- tahun 1917 dimulai perluasan pembangunan kota (*Bouw-*

- plan- I) tepatnya, tanggal 18 Mei 1917, yakni membangun perumahan bagi golongan orang Eropa dilahan seluas 12.939 M<sup>2</sup>, yang diberi nama *Orenjebuun* (Daerah Dinasti Oranye). Kawasan ini mulai dihuni sejak 21 Februari 1918.
- tahun 1920 pihak kotamadya (*gementee*) memutuskan untuk membuat rencana perluasan kota ke-II (*bouwplan II*), yakni pembangunan pusat pemerintahan baru, dilahan seluas 15.547 M<sup>2</sup> yang terletak di sebelah timur Sungai Brantas. Pelaksanaan pembangunan pada tahun 1922, pada waktu itu kawasan tersebut diberi nama "*Gouverneur-Generaalbuurt*" (taman gubernur jendral), sekarang kawasan ini disebut "Komplek Alun-Alun Tugu", sebagai tempat pusat pemerintahan Kotamadya Malang.
  - *Bouwplan III*, berupa pembangunan kompleks pemakaman bagi orang-orang Eropa, kompleks ini terletak di daerah Sukun dan diatas lahan seluas 3.740 M<sup>2</sup>. Pembangunan dilaksanakan tahun 1920.
  - Rencana perluasan kota (*bouwplan*) tahap ke-IV dilaksanakan diatas lahan seluas 41.401 M<sup>2</sup> yang terletak di sebelah utara Sungai Brantas. Perluasan tahap ke-empat ini berupa pembangunan kawasan perumahan untuk kelas menengah ke bawah, khususnya untuk masyarakat pribumi, rencana perluasan ini kurang menonjol jika dibandingkan rencana yang lain. Akibatnya hasilnya tidak nampak nyata, daerah ini sampai sekarang terkesan tidak tertata dengan baik.
  - Rencana perluasan kota (*bouwplan*) tahap ke-V dilaksanakan diatas tanah seluas 16.768 M<sup>2</sup>, dimulai tahun 1924/1925. Kawasan ini merupakan perluasan kota yang ke arah Barat, pembangunan kawasan ini diperuntukkan kawasan perumahan bagi penduduk golongan Eropa, karena pada waktu itu setelah dikembangkan kawasan *bouwplan I* banyak orang golongan Eropa berdomisili di Malang (tahun 1920 3.504 jiwa dan sampai tahun 1930 menjadi 7.463 jiwa). Kawasan ini dinamai "*Bergenbuurt*" (daerah gunung-gunung), karena semua jalan perumahan ini diberi nama gunung-gunung yang ada di nusantara, dengan titik sentral utamanya adalah "*Ijen-boulevard*" (taman ijen) yang sampai sekarang masih dapat dilihat keindahannya. Dikawasan ini pula dibangun satdion olah raga.
  - Kemudian *Bouwplan VI* dilaksanakan diatas tanah 220.901 M<sup>2</sup>, sebagai pengembangan lebih lanjut dari *Bouwplan V* akan tetapi arahnya ke Barat Daya (Barat dan Selatan), perluasan kota ke-VI ini dikenal sebagai daerah *Eilandenbuurt* (daerah pulau-pulau), karena jalan-jalan di perumahan ini diberi nama pulau di Nusantara. Nama-nama jalan tersebut sampai sekarang tidak ada perubahan.
  - Rencana perluasan kota tahap ke VII, dilaksanakan diatas tanah seluas 252.948 M<sup>2</sup>, sebagai kelanjutan dari pengembangan tahap ke V, namun kawasan ini jalan-

- jalannya diberi nama kota-kota di Nusantara (*town-buurt*).
- Mengingat perkembangan industri yang maka pada tahun 1935, perluasan kota (*bouwplan*) ke-VIII, telah disusun rencana pengembagn dua kawasan industri utama, yakni daerah utara (Blimbing) dan selatan (Faroka). Pengembangan ini dilaksanakan di atas tanah seluas 179.820 M<sup>2</sup>.
  - Dengan perluasan pembangunan kota ke-I s/d ke-VIII, kota Malang yang semula luanya 1503 Ha. (tahun 1914), menjadi 1882 Ha (tahun 1935), dengan penduduk 96.000 jiwa<sup>85</sup>. Peta perkembangan kota dapat dilihat pada peta 1.
  - Tahun 1935, pemerintah Kotamadya (gemantee) membuat suatu perencanaan kota menyeluruh yang menyangkut segala hal berkenaan dengan perluasan kota (*Geraamteplan*) disertai pula dengan peraturan pendirian bangunan. Pembuatannya dilakukan oleh konsultan perencanaan kota Ir. Herman Thoas Karsten. Rencana tersebut kemudian diajukan ke pemerintahan pusat, dan kemudian dipakai pedoman pengembagn kota sampai pasca kemerdekaan.
  - tahun 1935 sampai 1945 tidak terdapat perkembangan yang berarti, tidak ada perluasan baru kecuali melanjutkan dan menyempurnakan *bouwplan I-VIII*. Selain itu pada periode itu terjadi resesi ekonomi yang melanda hampir semua negara<sup>86</sup>.

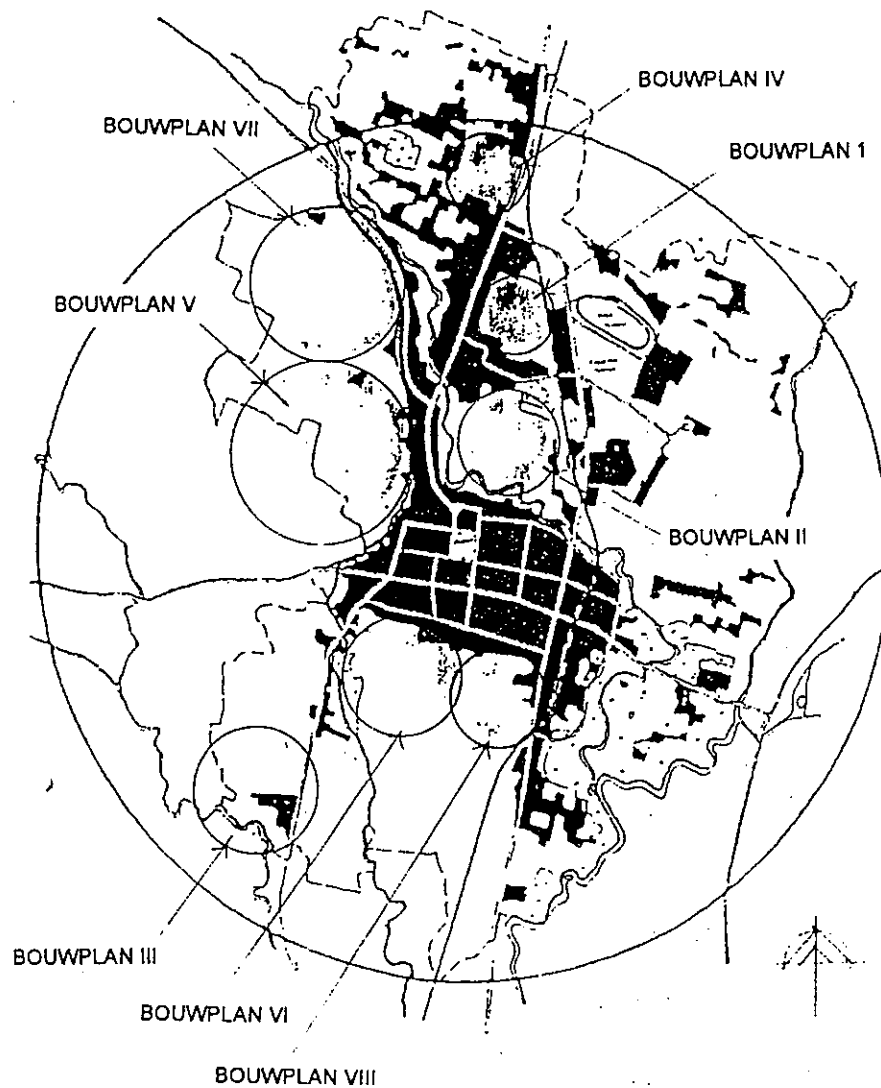
Berdasarkan uraian tersebut dapat diketahui bahwa perencanaan pengembagn kota pada periode Kolonial dilakukan secara sistematis dan terencana melalui *bouwplan I-VIII*, sehingga konflik masalah pertanahan dapat dihindari. Selain itu pihak pemerintah membentuk suatu

-----

85 Sebagai perbandingan, pada tahun 1990 jumlah penduduk Kodya Malang adalah 795.089 jiwa. Kalau diperkirakan pertumbuhan penduduk secara konstan 1,32%, maka diperkirakan pada tahun 2000 penduduk kotamadya Malang dapat mencapai 899.249 jiwa, lihat kembali bagian tentang keadaan dan penyebaran penduduk yang telah dikemukakan terdahulu.

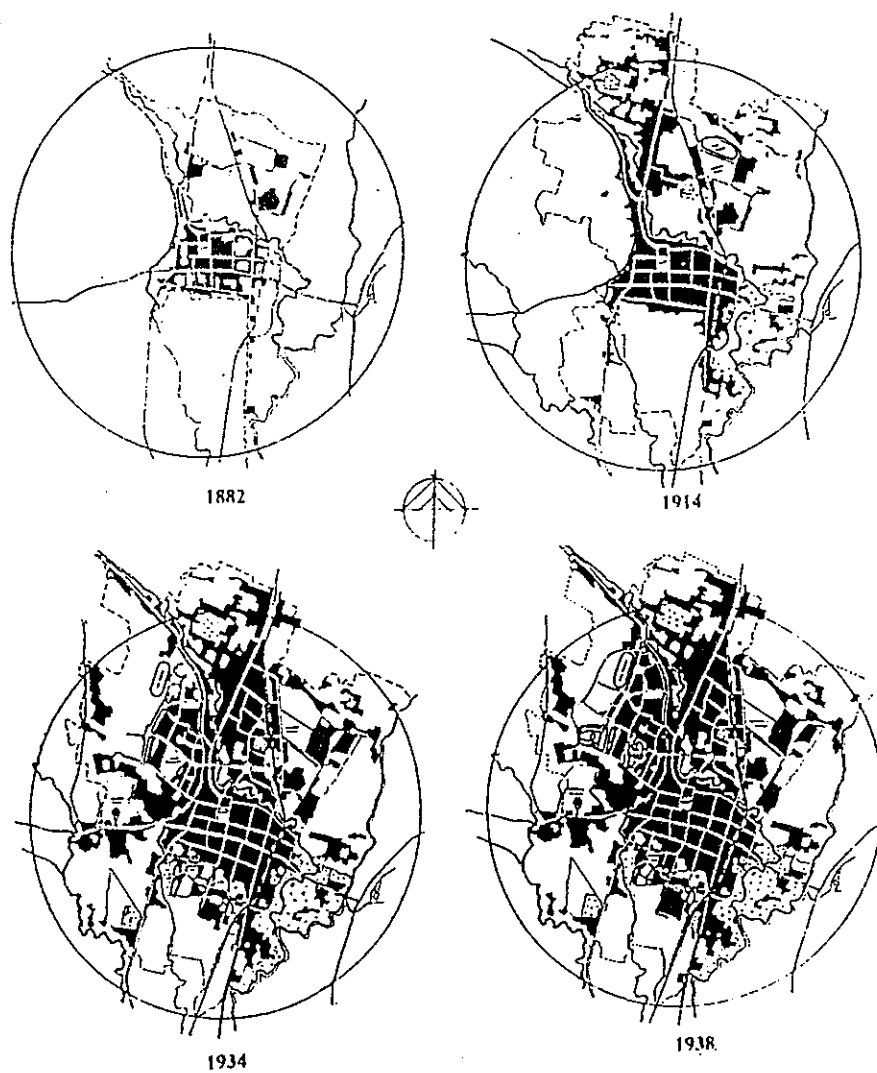
86 Bagian ini disarikan dari, Hadiono dan paulus H. Soehargo, 1996. *Perkembangan Kota dan Arsitektur Kolonial Belanda di Malang*, LPM UKPetra Surabaya dan Penerbit Andi Yogyakarta, Halaman 41-114.

**PETA 1 : TENTANG RENCANA PERLUASAN KOTA MALANG 1917-1935**



**Gambar 31a.** Letak-lokak daerah perluasan kota Malang (Bouwplan I s/d VIII), yang dimulai dari tahun 1917-1935.

**PETA 2 : TENTANG DINAMIKA PERKEMBANGAN KOTA S/D 1938**



**Gambar 31b.** Perkembangan kota Malang dari tahun 1882 sampai 1938, setelah selesai rencana perluasan pembangunan kota ke VIII (Bouwplan VIII).

badan (institusi) yang diberi tugas untuk melakukan pembebasan tanah yang pada waktu itu masih menjadi milik komunal masyarakat pribumi dan sekaligus membuat perencanaan peruntukannya, selain itu pemerintah kotamadya juga membuat aturan tentang bentuk rumah dan bangunan yang akan dibangun pada suatu daerah sehingga perkembangan bangunan dan pengembangan kota dapat dikendalikan dengan optimal. Meskipun pada waktu itu ada pula badan hukum swasta yang ikut terlibat dalam pembangunan perumahan tetapi, lembaga tersebut tetap mematuhi peraturan yang berlaku.

Untuk lebih dapat mendapatkan gambaran, bagaimana pengaruh ekonomi terhadap kebijakan penggunaan tanah perkotaan di Kodya Malang, maka uraian dalam sub bab berikut ini akan menjelaskan bagaimana perkembangan kota Malang dari waktu ke waktu sebagai akibat dari adanya kebijakan liberalisasi ekonomi baik tingkat regional, nasional maupun global.

#### *B.2. Perkembangan kota tahun 1945 - 1998*

Pada masa 1945-1970-an (Orde Lama), tidak terdapat perkembangan kota yang berarti berkenaan dengan penggunaan tanah dan perkembangan kota, mengingat pada waktu masih terjadi pergolakan mempertahankan kemerdekaan dan revolusi. Namun tahun 1946 pernah dibentuk panitia pembangunan kawasan alun-alun tugu (*gouverneur-generaalbuurt*), dengan mendirikan tugu kemerdekaan



ditengah kolam yang sudah dibangun pada masa Belanda, kemudian pada tahun 1953 tugu tersebut diresmikan oleh presiden Soekarno pada peringatan hari kebangkitan Nasional (20 Mei 1953). Pada periode Orde Lama tidak terjadi perkembangan kota yang mendasar dikarenakan pada periode ini pembangunan diarahkan pada pembenahan bangunan-bangunan fisik yang hancur pada saat perang kemerdekaan (1945-1949), pada waktu itu banyak gedung-gedung penting dihancurkan ketika terjadi pendudukan Belanda tahun 1947, seperti Gedung Balai Kota, Gedung Javanes Bank, Gedung Corcondia serta fasilitas pemerintahan lainnya.

Perkembangan kota, terjadi kemandekan (*status quo*), kemudian baru sekitar tahun 1975-1979 terdapat sedikit perkembangan, yakni dengan dikembangkannya kawasan pendidikan tinggi diwilayah barat kota, tepat di wilayah Kecamatan Klojen, Desa Ketawanggede, Desa Penanggungan dan Desa Summersari, yakni dengan dibangunnya kampus IKIP Malang, Universitas Brawijaya, IAIN Sunan Ampel (STAIN Malang), dikawasan seluas kurang lebih 200 ha.

Kemudian, baru pada tahun 1981 disusun Rencana Induk (*Master Plan*) Kota Malang tahun 1980-2000, melalui Peraturan Daerah No. 13/1981 (periode Walikota Soegiono). Namun patut disayangkan bahwa akibat dari dihancurkannya Gedung Balai Kota pada tahun 1947, maka

arsip-arsip perencanaan kota yang dibuat pada jaman Belanda ikut musnah terbakar. Sehingga penyusunan perencanaan kota tahun 1981 tersebut tidak mendasarkan pada rencana yang sudah pernah ada. Akibatnya perkembangan kota tidak dapat dikendalikan dengan baik dan terkesan tidak teratur.

Dalam upaya mengendalikan dan memberikan arah pembangunan kota, maka untuk melengkapi perda 13/1981, pada tahun 1988 dikeluarkan Perda No. 18 Tahun 1988 tentang Pola Dasar Pembangunan Pengembangan Wilayah Kotamadya Malang 1989/1990 - 1993/1994. Dengan keluarnya peraturan daerah tersebut, terutama sejak tahun 1981 tersebut telah mulai dikembangkan perencanaan kota modern.<sup>87</sup>

Berkenaan dengan pelaksanaan Perda tahun 1981 tersebut, pada tahun 1982 pemerintah Kotamadya Malang melakukan upaya untuk memperluas wilayah Kotamadya, yang semula hanya seluas  $\pm 7.693.320$  ha., dengan 3 (tiga) kecamatan; Klojen, Blimbing, dan Kedungkandang (Berdasarkan UU No. 16/1950 jo UU No. 13/1954) kemudian dimohonkan luasnya berubah menjadi  $\pm 11.426.160$  ha (setelah

---

87. Yang dimaksudkan dengan perencanaan kota modern yang dilakukan pada periode 1981-1997, adalah perencanaan dengan tahapan sebagai berikut; Tahap pertama menyusun RUTRK (Rencana Umum Tata Ruang Kota-Masterplan), kemudian menyusun RDTRK (Rencana Detail Tata Ruang Kota), yang kemudian diterjemahkan kedalam RTRK (Rencana Teknis Ruang Kota).

realisasi menjadi 11.005.6600 ha), yang terbagi dalam 5 (lima) kecamatan; Klojen, Blimbing, Sukun, Kedungkandang dan Lowokwaru. Upaya ini dilakukan dengan mengajukan permohonan ke pemerintah pusat (Presiden), dan baru 5 (lima) tahun kemudian (1987) permohonan tersebut dapat direalisasikan, yakni dengan keluarnya Peraturan Pemerintah No. 15/1987 tentang Perubahan Batas Wilayah Kota-madya Malang dan Kabupaten Malang.

Dengan keluarnya PP No.15/1987 perkembangan kota, baik secara administratif maupun secara teknis mengalami perkembangan yang cukup pesat. Hal ini ditandai dengan dikembangkannya pusat kegiatan jasa dan perdagangan disekitar jalan Agus Salim, pendirian Malang Plaza dan meningkatkan sarana jasa dan perdagangan disekitar alun-alun kota. Perkembangan lainnya adalah dengan masuknya beberapa investor bidang perumahan dan property, yang ingin membangun kawasan perumahan di pinggir kota, seperti Perumahan Sawojajar, Perumahan Komplek Brawijaya, Perumahan Blimbing, Perumahan Dieng Permai dan sebagainya.

Langklah berikutnya, agar perkembangan kota semakin baik, maka Pemda Kodya Malang pada tahun 1990 menyusun RUTRK (Rencana Umum Tata Ruang Kota-Masterplan) sebagai kelanjutan dari Rencana Induk (Masterplan) yang dibuat tahun 1981, melalui Perda No. 3/1990. Dalam RUTRK tersebut disebutkan bahwa pelaksanaan pengembangan dan

pembangunan kota dilaksanakan dengan 4 (empat) tahap; *Tahap pertama, dilaksanakan tahun 1989-1994; Tahap kedua tahun 1994-1999; Tahap ketiga 1999-2004, dan; Tahap keempat 2004-2009.*

Kemudian setelah itu dikeluarkan Perda No. 11/1990 tentang RDTRK (Rencana Detail Tata Ruang) dan sebagian Rencana Teknik Raung Kota (RTRK) untuk Kecamatan Blimbing. Kemudian pada tahun 1991 dikeluarkan Perda No.19/1991 tentang RDTRK dan sebagian RTRK untuk Kecamatan Sukun dan Perda No. 20/1991 tentang RDTRK dan sebagian RTRK untuk Kecamatan Lowokwaru. Dalam upaya melengkapi RDTRK dan RTRK maka pada tahun 1992 dikeluarkan Perda No.18/1992 tentang RDTRK dan sebagian RTRK Kecamatan Klojen dan Perda No. 19/1992 tentang RDTRK dan sebagian RTRK untuk kecamatan Kedungkandang.

Dengan demikian, samapi tahun 1992 pemerintah Kotamadya Malang telah mengeluarkan beberapa kebijakan berkenaan dengan penggunaan tanah dan tata ruang kota yang dirancang samapi tahun 2009. Namun dalam kaitan ini untuk data penggunaan tanah sampai dengan tahun 1994, penulis sengaja tidak mengamabil data secara konkrit berkenaan dengan penggunaan tanah dalam kaitannya dengan pengembanagn kota, karena penulis berpandangan bahwa data lima tahun terakhir telah cukup memadai untuk analisis penulisan ini. Oleh karena itu dalam bagian berikut ini akan disajikan perkembangan penggunaan tanah

pada lima tahun terakhir, yakni 1994-1998.

### *B.3. Perkembangan dan Perubahan Penggunaan Tanah 1993-1998*

Dari uraian mengenai perkembangan kota Malang tahun 1914-1945 dan periode 1945-1992, nampak bahwa usaha untuk melakukan upaya penataan kota dengan baik telah dilaksanakan. Namun persoalan yang berkembang dilapangan dalam kenyataannya terdapat beberapa masalah yang menyimpang dari arah dan rencana semula. Dalam beberapa kasus pertanahan di Kotamadya Malang menggambarkan bahwa dalam upaya penatagunaan tanah ada beberapa alih fungsi yang menyimpang dari ketentuan penggunaan sebagaimana direncanakan dalam RUTRK.

Akibatnya dalam pelaksanaanya terdapat perubahan yang berbeda dari rencana semula, hal dapat diperbandingkan dengan tabel 5 dan tabel 6 perubahan penggunaan tanah perkotaan di wilayah Kotamadya Malang antara tahun 1995 s/d 1998 sebagai berikut :

**Tabel 5 : LUAS PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERKOTAAN  
KODYA MALANG (tahun 1995-1997)**

No.	PENGGUNAAN TANAH	1995	1996	1997	PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH			
					1996	%	1997	%
1.	Perumahan	3.602,8259	3.626,7529	3.645,4937	+ 23,9270	0,66	+ 18.7408	0,57
2.	Lap. Olah Raga & Taman	100,6360	102,5760	102,7782	+ 1,9400	1,93	+ 0.2022	0,20
3.	Kuburan/Makam	102,2231	102,2231	102,2231	---	---	---	---
4.	Perkantoran (Pemerintah Militer, Swasta)	193,7990	195,5840	197,5415	+ 1,7850	0,92	+ 1.9575	1,00
5.	Sarana Pendidikan	275,2845	280,7077	283,2427	+ 5,4232	1,97	+ 2.5350	0,90
6.	Sarana Kesehatan	24,4038	24,4788	24,7488	+ 0,0750	0,31	+ 0.2700	1,10
7.	Sarana Ibadah/Sosial	16,2498	16,2498	16,2598			+ 0.0100	0,62
8.	Pasar	13,9696	14,6996	14,9246	+ 0,7300	5,23	+ 0.2250	1,53
9.	Pertokoan	36,6279	38,8887	41,3287	+ 2,2608	6,17	+ 2.4400	6,27
10.	Pergudangan	15,1573	15,1573	15,5323			+ 0.3750	2,47
11.	Tempat Hiburan/Rekreasi	8,0962	8,0962	8,0962				
12.	Hotel/Losmen	6,2772	6,4522	6,6522	+ 0,1750	2,78	+ 0.2000	3,09
13.	Industri Besar	0,0000	0,0000	0,0000				
14.	Industri Rakyat	122,5007	144,7307	144,7507	+ 22,2300	18,15	+ 0.0200	0,01
15.	Srn.Perhub./Komunikasi	773,5872	778,9441	780,7670	+ 5,3569	0,69	+ 1.8229	0,23
SUB JUMLAH PENGGUNAAN		5.291,6382	5.355,5411	5.384,3395	+ 63,9029	1,21	+ 28.7984	0,54
16.	TANAH PERTANIAN							
a.	Sawah	2.524,2698	2.480,9865	2.443,9888	- 43,2833	- 1,72	- 36.9977	- 1,49
b.	Tegalan	2.708,5465	2.700,6269	2.690,4975	- 7,9196	- 9,29	- 10.1294	- 0,38
c.	Kebun	0,0000	0,0000	0,0000				
17.	TANAH KEHUTANAN	0,0000	0,0000	0,0000				
18.	TANAH PERIKANAN	1,3210	1,3210	1,3210				
19.	TANAH PETERNAKAN	0,0000	0,0000	0,0000				
20.	TANAH KOSONG							
a.	Diperuntukkan	479,8845	467,1845	485,5132	- 12,7000	- 2,65	+ 18.3287	+ 3,92
b.	Tidak diusahakan	0,0000	0,0000	0,0000				
21.	WADUK	0,0000	0,0000	0,0000				
22.	DANAU	0,0000	0,0000	0,0000				
23.	PD.RUMPUT/ALANG-ALANG	0,0000	0,0000	0,0000				
24.	TANAH TANDUS	0,0000	0,0000	0,0000				
SUB JUMLAH		5.714,0218	5.650,1189	5.621,3205	- 63.9029	- 1,19	- 28.7984	0,51
Jumlah Keseluruhan		11.005,6600	11.005,6600	11.005,6600				

Sumber : Bagian Tata Guna Tanah BPN Kodya Malang (data diolah)

Dari tabel 5 tersebut, menunjukkan bahwa penggunaan tanah perkotaan di Kodya Malang pada setiap ta-

hunya mengalami kenaikan untuk jenis penggunaan No. 1 s/d 15, terutama yang terbesar untuk perumahan dan fasilitasnya, yakni bertambah 23,9270 ha. (tahun 1996) dan 18,7408 ha (tahun 1997), berikutnya jenis penggunaan untuk industri (terutama industri rakyat) tahun 1996 bertambah 22,2300 ha. sedangkan untuk tahun 1997 ada penambahan hanya 0,0200 ha. Secara keseluruhan perubahan tanah perkotaan di Wilayah Kodya Malang yang semula diasumsikan sebagai "area belum terbangun" (jenis penggunaan No. 16 s/d 24) untuk tahun 1996 adalah 63,9029 ha atau bertambah sekitar 1,21 %. Sementara itu perubahan ini juga amat signifikan dengan semakin berkurangnya lahan pertanian baik itu sawah maupun tegalan untuk No. 16 s/d 24, kecuali untuk data atas tanah kosong yang diperuntukkan, sesungguhnya itu adalah tanah sawah yang telah mendapatkan izin lokasi, dimana oleh BPN dikategorikan sebagai tanah sudah ada peruntukannya meskipun dalam kenyataannya bukan tanah kosong melainkan sawah irigasi teknis atau non teknis dan atau sawah tegalan yang masih digunakan untuk lahan pertanian sebagaimana mestinya (bandingkan dengan tabel 4, dalam data tersebut tidak dikenal tanah sawah atau tegalan), dalam data RDTRK tersebut tanah yang masih berupa sawah atau tegalan disebutkan sebagai lahan yang belum terbangun.

Dalam tabel tersebut juga diketahui bahwa pada tahun 1997 tidak terjadi perubahan yang berarti (kecuali bidang perumahan). Hal ini menarik untuk dicermati apabila dikaitkan dengan perubahan pada tahun 1998,

sebagaimana dapat dilihat Tabel 6 berikut ini:

**Tabel 6 : LUAS PENGGUNAAN TANAH PERKOTAAN DI KODYA MALANG  
ANTARA TAHUN 1997-1998**

No.	PENGGUNAAN TANAH	1997	1998 *)	PERUBAHAN '97 - '98		Keterangan
				LUAS	%	
1.	Perumahan	3.645,4937	3.998,7135	+ 353,2198	+ 9,69%	*) Data Bl. Januari s/d Juni '98
2.	Lap. Olah Raga & Taman	102,7782	105,7496	+ 2,9714	+ 2,89%	
3.	Kuburan/Makam	102,2231	103,7381	+ 1,5150	+ 1,48%	
4.	Perkantoran (Pemerintah Militer, Swasta)	197,5415	155,2566	- 42,2849	- 21,40%	
5.	Sarana Pendidikan	283,2427	334,8889	+ 51,6462	+ 18,23%	
6.	Sarana Kesehatan	24,7488	25,0088	+ 0,2600	+ 0,01%	
7.	Sarana Ibadah/Sosial	16,2598	17,2598	+ 1,0000	+ 6,15%	
8.	Pasar	14,9246	16,5770	+ 1,6524	+ 11,07%	
9.	Pertokoan	41,3287	49,8989	+ 8,5702	+ 20,73%	
10.	Pergudangan	15,5323	19,7077	+ 4,1754	+ 26,88%	
11.	Tempat Hiburan/Rekreasi	8,0962	8,0962	---	---	
12.	Hotel/Losmen	6,6522	7,0022	+ 0,3500	+ 5,26%	
13.	Industri Besar	---	---	---	---	
14.	Industri Rakyat	144,7507	144,6011	- 0,1496	- 0,10%	
15.	Srn.Perhub./Komunikasi	780,7670	802,7322	+ 21,9652	+ 2,81%	
SUB JUMLAH PENGGUNAAN		5.384,3395	5.789,2306	+ 404,8911	+ 7,52%	
16.	TANAH PERTANIAN					
a.	Sawah	2.443,9888	2.072,9960	- 370,9928	- 15,18%	
b.	Tegalan	2.690,4975	2.641,6235	- 48,8740	- 1,82%	
c.	Kebun	0,0000	0,0000	---	---	
17.	TANAH KEHUTANAN	0,0000	0,0000	---	---	
18.	TANAH PERIKANAN	1,3210	1,3210	---tetap---	---	
19.	TANAH PETERNAKAN	0,0000	0,0000	---	---	
20.	TANAH KOSONG					
a.	Diperuntukkan	485,5132	500,4889	+ 14,9757	+ 3,08%	
b.	Tidak diusahakan	0,0000	0,0000	---	---	
21.	WADUK	0,0000	0,0000	---	---	
22.	DANAU	0,0000	0,0000	---	---	
23.	PD.RUMPUT/ALANG-ALANG	0,0000	0,0000	---	---	
24.	TANAH TANDUS	0,0000	0,0000	---	---	
SUB JUMLAH		5.621,3205	5.216,4294	- 404,8911	- 7,20%	
Jumlah Keseluruhan		11.005,6600	11.005,6600			

Sumber : Bagian Tata Guna Tanah BPN Kodya Malang s/d Juni 1998 (data diolah)

Jika diperbandingkan antara tabel 5 dan tabel 6



tersebut, dapat diketahui bahwa penggunaan tanah di Kota Malang pada tahun 1998 mengalami peningkatan cukup besar jika dibanding dengan data tahun 1996 dan 1997, terutama yang berkenaan dengan penggunaan tanah bidang perumahan, yakni terjadi peningkatan hingga mencapai 353,2198 ha (9,69%). Jika diperbandingkan dua tabel tersebut juga diketahui ada perbedaan yang menarik untuk diamati, bahwa pada tahun 1997 penggunaan tanah mengalami penurunan sementara pada tahun 1998 mengalami peningkatan yang cukup besar, demikian pula jika dibanding dengan tahun 1996 (dua tahun sebelumnya).

Hal ini secara empiris dapat dijelaskan bahwa biasanya pada masa-masa tahun menjelang pemilu kegiatan pembangunan yang mengeksploitasi sumber-sumber agraria dikurangi atau bahkan ditiadakan, terutama yang berdimensi massif atau berdampak pada isu-isu politik yang sensitif, pemerintah melakukan aktifitas yang simpatik untuk merebut hati masyarakat, namun begitu pasca pemilu maka kegiatan yang berkenaan dengan masalah tanah menjadi meningkat kembali<sup>88</sup>.

Sementara itu perubahan yang terjadi tahun 1998 tersebut, amat signifikan dengan semakin berkurangnya lahan pertanian baik itu yang berupa sawah maupun tegalan (sampai 15,186%), kecuali untuk data atas tanah

---

88 Berdasarkan pengalaman advokasi LBH Surabaya Perwakilan Malang jika memasuki tahun-tahun pemilu hampir kasus-kasus tanah menurun (dihentikan) dan memperbandingkan pula dengan data Laporan HAM tahun 1993 dengan tahun 1994-1995

kosong yang diperuntukkan, sesungguhnya adalah tanah sawah yang telah mendapatkan ijin lokasi, dimana oleh BPN dikategorikan sebagai tanah sudah ada peruntukannya meskipun dalam kenyataannya tidak kosong, masih digunakan sebagai lahan pertanian oleh para pemilik atau penggarapnya.

Berdasarkan pengamatan secara umum, selama sebelum dan sesudah penelitian dan wawancara dengan pihak BAPEDA, Dinas Tata Kota dan BPN, bahwa dinamika demikian itu dipengaruhi oleh beberapa faktor. Antara lain dalam kasus-kasus tertentu seperti, kebijakan pembangunan daerah yang cenderung ditentukan oleh arahan dari atas (Walikota, Gubernur, Menteri sampai Presiden = *top down*), bahwa perkembangan kota diarahkan pada kebutuhan penggunaan tanah bagi investor, sehingga seringkali pemerintah daerah tingkat dua (Kotamadya atau Kabupaten) hanya bertugas melayani sesuai dengan kehendak dari pimpinan yang ada di atasnya. Selain itu faktor lain misalnya penataan kota dan kebersihan kota berkenaan dengan perebutan piala "Adipura", manfaat sumber kegiatan ekonomi dilakukan sebagai upaya peningkatan pendapatan asli daerah (*retribusi*), dengan cara meningkatkan nilai ekonomi kawasan tertentu. Menjadikan lahan atau tanah di daerah tertentu menjadi obyek komersialisasi atau menjadi komoditas baik secara legal maupun melalui aktifitas "percaloan/spekulan" tanah.

### **C. Bentuk-bentuk Kebijakan Pertanahan di Kotamadya Malang**

Pada dasarnya kebijakan pertanahan yang dijadikan sebagai objek kajian dalam penulisan ini, adalah kehendak pemerintah daerah KMM baik itu atas dasar aturan yang datang dari pemerintah pusat (Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah s, dsb.), maupun atas dasar kepentingan internal daerah KMM melalui peraturan daerah. Dimana kehendak tersebut dituangkan dalam suatu aturan yang digunakan untuk memberikan arah bagi penggunaan tanah di wilayah KMM. Oleh karena itu kebijakan yang dilakukan bukan kebijakan yang berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh kebutuhan-kebutuhan yang melatarbelakangiinya, baik secara administratif, politik, ekonomi dan sebagainya.

Tujuan utama kebijakan penatagunaan tanah di-perkotaan, pada dasarnya untuk memecahkan masalah berkenaan dengan penyediaan tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan dan memperkecil kemungkinan terjadinya konflik antara pengguna (yang membutuhkan tanah) dengan para pemilik tanah pada lokasi pembangunan. Maka dalam kaitan itu, penulis menfokuskan pada peraturan daerah yang berkenaan dengan panagunaan tanah, penentuan harga dasar tanah dan implementasi ijin lokasi untuk perumahan dan jasa dan atau komersial.

#### **C.1. Kebijakan Melalui Peraturan Daerah**

Kebijakan bidang pertanahan pada tingkat daerah kotamadya, dapat ditemukan dalam Perda (peraturan daerah) dan Keputusan Kepala Pemerintahan (Keputusan Walikota).

Dalam kaitan ini, penulis memusatkan perhatian pada produk-produk peraturan tingkat daerah yang dikeluarkan atau dibuat antara tahun 1980-1996. Pilihan ini didasarkan pada kenyataan bahwa pada periode tersebut banyak dikeluarkan peraturan daerah yang berkenaan dengan kebijakan penggunaan tanah dalam rangka mendukung pembangunan nasional dan daerah. Adapun peraturan tingkat daerah yang dapat ditemukan pada periode tersebut dapat dilihat dalam matrik berikut :

**Tabel 8 : TENTANG PERATURAN TINGKAT DAERAH YANG BERKAITAN DG. PERTANAHAN DAN KEBIJAKAN PERUNTUKAN TANAH PERKOTAAN di KODYA MALANG (Kurun Waktu 1981-1998)**

No.	Tahun	Nomor dan Nama Peraturan Daerah	Hal yang berhub. Kebijakan Pertanahan
1.	1981	Perda No. 13/1981 tentang Rencana Induk (Materplan) Kota Malang 1980-2000 (Ket. Perda ini telah disahkan oleh Mendagri dengan No.650-843/1983)	Perda ini dimaksudkan sebagai pedoman dan arah pembangunan kota, penggunaan tata guna tanah, dan memberikan arah pada peruntukan tanah perkotaan. (vide; Ps.2,4 dan 5 dan Bab IV)
2.	1986	Perda No. 5/1986 tentang Bangunan Jo. Perda 10/89, jo Perda No.13/1991	Perda ini pada dasarnya mengatur tentang kebijakan bentuk bangunan yang di ijinakan dan ijin mendirikan bangunan agar tidak menyimpang dari tata kota. Perda diubah 2 kali 1989 dan 1991. Scr substantif mempertegas sanksi atas pelanggaran rencana pendirian bangunan
3.	1988	Perda No. 18/1988 tentang Pola Dasar Pengembangan Wilayah Kodya Malang (1989/1990 - 1993/1994)	Memberikan pengaturan tentang pengembangan wilayah dan kebijakan penggunaan tanah berdasarkan wilayah dan prioritas lima tahunan ( Ps. 1 dan 2)

4.	1990	Perda No.3/1990 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota (1989-2009)	Perda ini sebagai kelanjutan dari Perda No.13/1981, yang memuat dan mengatur tentang kebijakan penggunaan ruang kota secara menyeluruh dan terpadu, sebagai bentuk kebijakan umum pemanfaatan ruang kota sebagai pedoman dan dasar dari pembangunan kota.
5.	1990	Perda No. 14/1990 tentang Pelayanan Bidang Tata Kota	Perda ini memberikan legitimasi bagi adanya pembinaan, pengawasan dan pengendalian pembangunan fisik di wilayah Kota Malang dan pelaksanaan perencanaan kota. Dengan adanya pelayanan yg baik diharapkan memberikan kontribusi dalam retribusi daerah.
6.	1990	Perda No.11/1990 tentang RDTRK dan sebagian RTRK Kecamatan Blimbing	Memberi arah pembangunan dan pengembangan wilayah kecamatan Blimbing. Terutama untuk pusat pengembangan kota dan fasilitasnya.
7.	1991	Perda No. 19/1991 tentang RDTRK dan sebagian RTRK Kecamatan Sukun	Memberikan arah pengembangan dan pembangunan wilayah kecamatan Sukun.
8.	1991	Perda No. 20/1991 tentang RDTRK dan sebagian RTRK Kecamatan Lowokwaru	Memberikan arah pembangunan dan pengembangan wilayah, terutama untuk perumahan/pemukiman, perdagangan dan pendidikan.
9.	1993	Perda No. 11/1993 tentang RDTRK Kec. Klojen dan sebagian RTRK Kelurahan Sukoharjo.	Memberikan arah pembangunan dan pengembangan wilayah kecamatan Klojen. Terutama sebagai pusat kota, tempat perdagangan dan pariwisata kota.
10.	1993	Perda No.12/1993 tentang RDTRK Kec. Kedungkandang dan sebagian RTRK Kelurahan Kotalama.	Memberikan arah pembangunan dan pengembangan wilayah kecamatan Kedungkandang terutama bidang sarana prasarana kota, perumahan/pemukiman, hutan kota serta bangunan bersejarah.
11.	1993	Perda No.13/1993 tentang RTRK sebagian Desa Mulyorejo, dan Kel. Bandungrejosari Kec. Sukun serta Desa Tunggulwulung dan Kelurahan Jatimulyo Kec. Lowokwaru	Memberikan dasar bagi penggunaan tanah pada desa dan kelurahan dimaksud. Terutama yang mendukung pengembangan kota bidang utilitas, dan pemukiman.

12.	1995	<p>Dalam tahun ini terdapat 7 Perda yang di undangkan.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Perda No. 8/1995 tentang RTRW Kodya Malang 1993/1994-2003/2004</li> <li>Perda No. 9/1995 tentang RTRK Desa Tasikmadu Kec. Lowokwaru 1993-2004</li> <li>Perda No.10/1995 tentang RTRK sebag. Desa Tunggulwulung Kec. Lowokwaru</li> <li>Perda No.11/1995 tentang RTRK sebag. Desa Tlogomas Kec. Lowokwaru</li> <li>Perda No.12/1995 tentang RTRK sebag. Kel. Coptomulyo Kec. Sukun dan sebag. Kel. Kasin Kec. Klojen 1992-2004</li> <li>Perda No.13/1995 tentang RTRK Sebag. Desa Balarjosari dan Sebag. Kel. Arjosari Kec. Blimbing 1992-2004</li> <li>Perda No. 14/1995 tentang RTRK sebag. Kel. Gadang dan sebag. Kel. Kebonsari Kecamatan Sukun 1992-2004</li> </ol>	<p>-Bahwa dengan kehadiran UU No.24/1992 tentang Penataan Ruang, maka perlu dilakukan penataan kembali terhadap penggunaan, pemanfaatan dan pengendalian tata ruang wilayah.</p> <p>Pencabutan Perda.No. 3/1990 tentang RUTR yang dianggap sudah tidak sesuai Menyusun RTRK tingkat Kelurahan/Desa yang telah banyak diminati investor/ pengembang perumahan.</p> <p>Catatan : beberapa desa dan kelurahan yang RTRK-nya telah disusun adalah wilayah baru dari KMM yang berasal dari Kab.Malang berdasar PP 15/1987 (ada 12 Desa). Berdasarkan pertimbangan pengembangan wilayah kota desa-desa tersebut dijadikan lokasi proyek LAP s/d 1999</p>
13.	1996	<ol style="list-style-type: none"> <li>Perda No. 2/1996 tentang RTRK sebag. Desa Merjosari Kec. Lowokwaru 1994-2004.</li> <li>Perda No.4/1996 tentang RTRK sebag. Kel. Bumiayu Kec. Kedungkandang 1994-2004.</li> </ol>	<p>Melanjutkan kebijakan tahun 1995</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- memberikan arahan peruntukan dan penggunaan tanah pada daerah tersebut, sesuai dengan RUTRK Kodya Mlg.</li> </ul>
14.	1997	<ol style="list-style-type: none"> <li>Perda No.8/1997 tentang RTRK Kec. Blimbing 1995-2004</li> <li>Perda No.9/1997 tentang RTRK Kel. Mergosono Kec.Kedungkandang 1995-2004</li> <li>Perda No.10/1997 tentang RTRK Kel. Tanjungrejo Kec. Sukun 1995-2004</li> </ol>	<p>Kelanjutan kebijakan sebelumnya</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- memberikan arah bagi penggunaan dan peruntukan tanah pada daerah tersebut, sesuai dengan RUTRK Kodya Malang</li> </ul>

Sumber : Himpunan Peraturan Daerah Kodya Malang, 1981, 1988, 1989, 1990, 1991 dan Lembaran Daerah tahun 1992-1998

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa pemerintah daerah KMM, selama ini berupaya agar semua kebijakan yang menyangkut penggunaan tanah selain didasarkan pada Peraturan Perundangan bidang Pertanahan yang berlaku juga mendasarkan pada Peraturan tingkat daerah. Hal ini bisa dilihat dari jumlah produk Perda yang mengatur mengenai tata guna tanah melalui RUTRK, RDTRK, RKRW pada kurun waktu tersebut, hampir tiap tahun dikeluarkan Perda yang mengatur tentang penggunaan tanah perkotaan.

Apabila dilihat dalam setiap konsiderasinya perda-perda tersebut dibuat dalam rangka memberikan arah pembangunan kota secara serasi, selaras dan seimbang sesuai dengan rencana peruntukan ruang wilayah dan pembangunan wilayah dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup. Selain itu perda-perda tersebut juga mendasarkan pada peraturan-perundangan yang lebih tinggi UU, PP, Kepmen, dan atau Perda. Hal ini menunjukkan secara materiil maupun secara prosedural penyusunan peraturan telah dipenuhi.

Selain itu keberadaan perda-perda tersebut tidak bisa lepas dari perubahan-perubahan yang terjadi pada aturan hukum dan kebijakan yang terjadi pada tingkat nasional atau pusat. Sebagai contoh setelah adanya UUTR 24/1992, maka pemerintah daerah dituntut untuk menyesuaikan penataan ruang dengan merubah RUTR yang sudah ada (Perda 3/1990) yang kemudian tahun 1995 diubah

menjadi RTRW melalui Perda No.8/1995. Selain itu perda tersebut dibuat dalam rangka mendukung kelancaran pembangunan dengan memberikan priritas daerah tertentu dan meningkatkan pendapatan daerah, disini terlihat bahwa perda-perda dirumuskan dalam upaya melegalisasi adanya penggunaan tanah perkotaan, pungutan dana/retribusi tertentu dalam penggunaan tanah.

Dari perda-perda tersebut, diketahui pula bahwa pada dasarnya pola kebijakan penggunaan tanah kota di KMM secara umum tetap mengacu pada kondisi peruntukan asal yang telah ada dan dikembangkan pada periode Kolonial. Namun sejak tahun 1987 dengan adanya pemekaran wilayah KMM (terdapat 12 desa baru), maka pemerintah daerah memebrikan prioritas pada daerah baru tersebut untuk disusun RTRK-nya dengan tujuan agar pengembanagn daerah baru dapat terkendali peruntukannya. Namun dalam kenyataannya perkembangan kota meluas dan bergerak secara radial meninggalkan pusat kota menuju ke pinggir-an kota pada daerah-daerah baru tersebut.

Secara umum kebijakan penggunaan tanah sebagaimana yang tertuang dalam rencana umum tata ruang (RUTR) Kota Malang (Perda 3/1990 jo. Perda 8/1995 tentang RTRW), yang dapat diuraikan secara ringkas sebagai berikut:



- a. Perkembangan fisik kota Malang pada kenyataannya tidak lagi digunakan dengan bentuk *Cosentric Zone*<sup>89</sup> dengan pola radial, yakni dengan hanya menempatkan suatu pusat kegiatan kota pada satu tempat. Mengingat berkembangnya jumlah penduduk dan bertambahnya fungsi kota dengan konstalasi regionalnya, maka pola yang dipilihlah adalah "*multiple nuclei consept*".<sup>90</sup> Karena itu dikembangkan bagian wilayah kota (BWK) menjadi 5 (lima) bagian sesuai dengan Kecamatan yang ada di KMM.
- b. Rencana penggunaan tanah di KMM, dibagi dalam dua kelompok utama, yakni kawasan terbangun dan kawasan tidak terbangun (sawah dan tegalan).
- c. Adapun arahan penggunaan tanah di KMM diberikan arahan sebagai berikut :
  - (1) Sentra pelayanan kegiatan kota, tetap menggunakan pusat kota yang ada saat ini. Perubahan fungsi

---

89 Dalam pembangunan wilayah dan penataan ruang terdapat tiga model, sebagai konsep alternatif: (1) *Consetric Zone*, yaitu pola pengembangan wilayah kota dengan peruntukan tanah dengan mengarahkan pola pelayanan kota berpusat pada suatu lokasi sentral, biasanya merupakan pusat kota. (2) *Sectoral Consept*, yaitu suatu pola pengembangan wilayah kota dengan pola peruntukan tanah menggunakan pembagian secara sektoral atau seperti "potongan-potongan kue tart", dengan wilayah-wilayah peruntukan terpisah dengan separasi aktivitas perkotaan secara radial. (3) *Multiple Nuclei Consept*, yaitu suatu pola pengembangan wilayah kota dengan peruntukan tanah yang terdiri atas pusat-pusat pelayanan yang jumlahnya lebih dari satu tempat.

90 Dalam RUTR Kota Malang disebutkan bahwa secara regional Kota Malang mempunyai fungsi antara lain; (1) sebagai pusat pemerintahan, yang mana dalam kota Malang terdapat tiga pusat pemerintahan; Kotamadya Dati.II Malang, Pembantu Gubernur Wilayah Malang dan Pemerintahan Kapupaten Dati II Malang; (2) Sebagai pusat perdagangan dan Jasa setelah Surabaya; (3) Sebagai pusat pelayanan umum skala regional; (4) sebagai pusat pendidikan skala nasional, di Kota Malang ada sekitar 39 Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta; (5) sebagai pusat pengelolaan bahan baku dan kegiatan insdustri (gula, gerabah, keramik, makanan, dsb.); (6). Sebagai pusat pertumbuhan bagi wilayah sekitarnya; (7) sebagai pusat pelayanan Kesehatan skala regional (Pasuruan, Lumajang, Kab. Malang, Blitar, Batu dan Sekitarnya; (8) Sebagai pusat militer (AD, AU, AL); (9) sebagai pusat pariwisata, sesuai dengan topografi dan geografi yang dimiliki kota Malang.

guna tanah dari pemerintah dari perumahan ke kegiatan lain yang lebih produktif sepanjang jalan utama kota, diijinkan kecuali kawasan yang telah ditetapkan karena nilai historisnya.

- (2) Lokasi dari masing-masing peruntukan kegiatan utama kota, disesuaikan dengan kondisi yang ada pada saat RUTR dibuat. Kecuali bagi peruntukan baru disesuaikan dengan arahan pengembangan setiap BWK.
- (3) Pengembangan pemukiman dengan fasilitas pelengkap, diarahkan terutama untuk meningkatkan intensitas penggunaan tanah melalui pola penetrasi, sedangkan pengembangan dalam skala besar oleh developer diarahkan secara tersebar diseluruh BWK. Perkembangan yang perlu dipacu secara terus-menerus adalah perkembangan ke arah Timur kota, sehingga pengembangan ke arah Barat kota dapat dikurangi.
- (4) Pengembangan jaringan jalan, baik dalam upaya perluasan maupun membuat jaringan jalan baru) dikembangkan dengan sistem radial, akan terus dikembangkan untuk memperlancar arus pergerakan dan transportasi penduduk.

Dari uraian tersebut menjelaskan bahwa kebijakan penggunaan tanah perkotaan di KMM, mengikuti penggunaan yang sudah terjadi saat itu ketika RUTR dan RDTRK dibuat. Dengan demikian maka kebijakan yang ditempuh lebih banyak mengikuti arus kehendak dari aktifitas masyarakat. Sehingga dalam hal ini, menampakkan bahwa kebijakan yang diambil tidak tegas arah peruntukannya, karena mengikuti kehendak pengguna tanah itu sendiri. Seharusnya pemerintah memberikan patokan arah tentang penggunaan tanah, mana untuk kawasan industri, pemukiman, pendidikan, fasilitas umum, kawasan terbuka/hijau, kawasan konservasi dan sebagainya. Hal ini terlihat dari asumsi yang ada dalam perencanaan penggunaan tanah, bahwa lahan

yang sampai hari ini berupa sawah dan tegalan diasumsikan sebagai lahan kosong atau kawasan belum terbangun.

Seharusnya digunakan suatu pedoman kebijakan yang jelas, bahwa lahan yang masih berupa sawah dan tegalan hendaknya tetap dipertahankan peruntukannya bagi lahan pertanian dan sebagai lahan yang terbuka, atau peruntukannya tidak harus untuk kawasan pemukiman atau perumahan. Di kota Malang deasa ini masih sangat kurang kawasan yang terbuka dan hijau sebagai paru-paru kota, sehingga sangat mempengaruhi perubahan cuaca atau udara di kota Malang yang semula sejuk menjadi panas. Meskipun bukan merupakan faktor utama, namun sejak beberapa tahun terakhir perubahan dikeluhkan oleh warga masyarakat. Bahwa pengembangan perumahan dapat diarahkan keluar wilayah Kodya Malang, terutama pada kecamatan-kecamatan yang berbatasan secara administratif dengan wilayah Kodya Malang.

#### *C. 2. Kebijakan Mengenai Harga Dasar Tanah*

Selain kebijakan secara umum, berikut ini disajikan perkembangan harga dasar tanah, sebagai salah satu kebijakan lokal berdasarkan perkembangan wilayah. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Keputusan Walikota berdasarkan usulan dari Kantor BPN, BAPEDA dan DISPENDA, tujuan dari penentuan harga dasar tanah dimaksudkan untuk mengendalikan harga tanah dan untuk menghindari spekulasi tanah, selain pula untuk retribusi pendapatan

kas daerah dalam rangka pemberian hak atas tanah. Adapun, perkembangan harga dasar tanah di KMM dalam kurun waktu 1992-1996 dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 8 : TENTANG PERKEMBANGAN KISARAN HARGA DASAR TANAH UTK LINGKUNGAN PERUMAHAN DI KODYA MALANG 1992-1996  
(Harga per meter<sup>2</sup> berdasarkan Penetapan Walikota)

No.	Nama Kecamatan dan Kelas Tanah	Kisaran harga dasar berdasarkan tahun penetapan, dalam Rp.					
		1992	1993	1994	1995	1996	Keter
1.	Klojen :						
	Kelas I	15.750 s/d 120.750	27.000 s/d 127.000	91.000 s/d 500.000	100.000 s/d 500.000	100.000 s/d 550.000	
	Kelas II	9.500 s/d 75.500	14.000 s/d 92.000	38.000 s/d 114.000	50.000 s/d 150.000	50.000 s/d 150.000	
	Kelas III	4.500 s/d 13.500	8.000 s/d 14.000	10.000 s/d 48.000	15.000 s/d 70.000	15.000 s/d 70.000	
2.	Blimbing :						
	Kelas I	13.000 s/d 130.000	17.000 s/d 145.000	27.500 s/d 350.000	30.000 s/d 350.000	30.000 s/d 367.500	
	Kelas II	6.000 s/d 51.000	6.000 s/d 55.500	12.500 s/d 100.000	15.000 s/d 150.000	15.000 s/d 150.000	
	Kelas III	2.500 s/d 15.000	3.000 s/d 15.000	10.000 s/d 30.000	10.000 s/d 50.000	10.000 s/d 50.000	
3.	Kedungkandang :						
	Kelas I	15.000 s/d 87.500	7.000 s/d 58.000	17.000 s/d 140.000	30.000 s/d 250.000	30.000 s/d 262.500	
	Kelas II	4.750 s/d 52.500	6.000 s/d 36.000	10.000 s/d 55.000	15.000 s/d 100.000	15.000 s/d 100.000	
	Kelas III	2.500 s/d 15.000	2.000 s/d 16.000	5.000 s/d 20.000	10.000 s/d 50.000	10.000 s/d 50.000	
4.	Sukun :						
	Kelas I	6.000 s/d 120.000	7.000 s/d 122.000	11.000 s/d 178.000	30.000 s/d 250.000	30.000 s/d 262.500	
	Kelas II	2.500 s/d 49.000	3.000 s/d 49.000	5.000 s/d 55.000	15.000 s/d 100.000	15.000 s/d 100.000	
	Kelas III	1.850 s/d 15.000	2.000 s/d 12.000	2.500 s/d 30.000	10.000 s/d 50.000	10.000 s/d 50.000	
5.	Lowokwaru :						
	Kelas I	14.000 s/d 138.500	16.000 s/d 160.000	17.000 s/d 178.000	30.000 s/d 250.000	30.000 s/d 262.500	
	Kelas II	4.000 s/d 79.500	5.000 s/d 80.000	10.000 s/d 90.000	15.000 s/d 150.000	15.000 s/d 150.000	
	Kelas III	2.500 s/d 16.500	3.000 s/d 18.000	5.000 s/d 50.000	10.000 s/d 50.000	10.000 s/d 50.000	
Sum- ber	Keputusan Walikota: a. Nomor : b. Tanggal :	No.46/1992 1 April 1992	No.78/1993 26 Apr.1993	No.98/1994 14 Mei 1994	No.148/1995 8 Agus.1995	No. 40/1996 2 Apr. 1996	

Berdasarkan tabel 8 mengenai harga dasar tanah untuk lingkungan perumahan diatas dan tabel 9 untuk lingkungan jasa dan industri, menunjukkan bahwa pemerintah daerah melalui Keputusan Walikota, membedakan harga dasar tanah berdasarkan wilayah kecamatan dan klasifikasi tanah (kelas I, II dan III)<sup>91</sup>. Dalam tabel juga menunjukkan bahwa kecamatan Klojen menempati urutan tertinggi untuk harga dasar tanah dari tahun ketahun, mengingat wilayah kota ini merupakan pusat kegiatan perdagangan, jasa komersial, pusat pemerintahan, pemukiman utama/elite dan sebagainya. Untuk tanah kelas I tahun 1992 paling paling rendah Rp. 15.750, namun tiga tahun kemudian (1995) menjadi Rp. 100.000, ada kenaikan sekitar 6 kali lipat (550%). Kawasan yang masuk wilayah kecamatan Klojen sejak jaman kolonial merupakan pusat pengembangan dan kegiatan kota.

Sejak adanya perluasan kota tahun 1997, melalui PP No. 15/1997, maka terjadi sedikit pergeseran pengembangan kegiatan kota, tidak lagi memusat di wilayah

-----

91 Menurut penjelasan yang diberikan oleh Kepala Seksi Tata Guna Tanah BPN Kodya Malang, yang dimaksud tanah Kelas I, adalah tanah yang mudah dijangkau oleh prasarana kota, seperti di pinggir jalan utama/strategis, dekat dengan pusat kota, terdapat jaringan listrik, air, telepon dan angkutan umum. Sedangkan tanah kelas II adalah tanah yang tidak berada di pinggir jalan utama/ strategis, namun terdapat jaringan sarana kota, air, listrik dan telepon dan dapat dijangkau oleh angkutan umum. Sedangkan tanah kelas III adalah tanah yang jauh dari jalan raya yang strategis, belum terjangkau sarana kota secara memadai.

kecamatan Klojen, tetapi sudah hampir menyebar. Hal ini bisa dilihat dari pergeseran harga tanah dari tahun 1992 sampai dengan tahun 1996, dimana harga-harga dasar pada kecamatan yang lain, mengalami kenaikan harga yang cukup signifikan.

Penetapan harga dasar tanah tersebut dalam kenyataannya jauh berbeda dengan harga tanah umum di masyarakat setempat. Sebagai pembandingan menurut informasi di Kelurahan Summersari Kecamatan Lowokwaru harga tanah minimal untuk klasifikasi kelas I adalah Rp. 150.000 per- $m^2$ nya. sementara dalam SK Walikota untuk tahun 1996 Rp. 30.000. Kemudian di Kelurahan Penanggungan harga tanah per- $m^2$  yang termasuk klasifikasi kelas I berkisar Rp. 650.000. Bahkan untuk daerah yang masuk kelurahan Klojen itu diindikasikan tidak ada tanah yang masuk dalam klasifikasi kelas III dan harga tanah umum paling rendah sekitar Rp. 850.000 per- $m^2$ . Sementara dalam SK Walikota disebutkan untuk Kecamatan Klojen paling tinggi Rp.550.000.<sup>92</sup>

Penetapan harga dasar tanah seperti ini, dapat pula berakibat pada penggantian ganti rugi tanah yang cukup rendah, bagi masyarakat yang tanahnya terkena

-----

92 Sumber data diperoleh berdasarkan informasi lisan dari masyarakat setempat dan kepala kelurahan setempat. Informasi diperoleh antara Bulan April-Mei 1999. Informasi yang sama diperoleh dari kantor Pengacara Husni Thamrin, SH. dan Syarif Hidayatullah, SH. MBA yang sering menangani masalah pertanahan secara perdata.

pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan. Karena seringkali pihak yang membutuhkan tanah tersebut (pemerintah maupun swasta) mendasarkan pada patokan harga dasar yang dikeluarkan pemerintah daerah setempat. Apalagi terhadap tanah-tanah yang belum mempunyai sertifikat hak atas tanah, misalnya berupa hak komunal, pethok D dan semacamnya.

Berkenaan dengan penggunaan tanah untuk kegiatan jasa dan perdagangan pemerintah juga menetapkan harga yang berbeda dengan tanah untuk perumahan-pemukiman. Jika diperbandingkan maka bisa dilihat dalam tabel 9 berikut ini :

Tabel 9 : TENTANG PERKEMBANGAN KISARAN HARGA DASAR TANAH LINGKUNGAN JASA DAN INDUSTRI DI KODYA MALANG 1992-1996 (Harga per meter<sup>2</sup> berdasarkan penetapan Walikota)

No.	Nama Kecamatan dan Kelas Tanah	Kisaran harga dasar berdasarkan tahun penetapan, dalam Rp.					
		1992	1993	1994	1995	1996	Keter
1.	Klojen :						
	Kelas I	84.000 s/d 346.500	136.000 s/d 350.000	91.000 s/d 750.000	100.000 s/d 750.000	110.000 s/d 825.000	
	Kelas II	15.750 s/d 187.500	51.000 s/d 169.000	38.000 s/d 200.000	50.000 s/d 250.000	70.000 s/d 250.000	
	Kelas III	15.750 s/d 65.000	34.000 s/d 69.000	10.000 s/d 150.000	30.000 s/d 150.000	30.000 s/d 200.000	
2.	Blimbing :						
	Kelas I	40.000 s/d 150.000	58.000 s/d 165.000	51.000 s/d 500.000	60.000 s/d 600.000	60.000 s/d 630.500	
	Kelas II	12.500 s/d 72.000	12.000 s/d 72.500	30.000 s/d 114.500	35.000 s/d 250.000	35.000 s/d 250.000	
	Kelas III	9.500 s/d 15.000	9.000 s/d 15.000	10.000 s/d 70.000	20.000 s/d 100.000	20.000 s/d 100.000	
3.	Kedungkandang :						
	Kelas I	36.750 s/d 157.500	33.000 s/d 104.000	44.000 s/d 250.000	40.000 s/d 600.000	40.000 s/d 615.000	
	Kelas II	15.750 s/d 42.500	14.000 s/d 41.000	16.000 s/d 114.000	20.000 s/d 250.000	20.000 s/d 250.000	
	Kelas III	4.200 s/d 15.000	10.000 s/d 18.000	5.000 s/d 70.000	10.000 s/d 100.000	10.000 s/d 100.000	

4.	Sukun :						
	Kelas I	44.500 s/d 181.500	40.000 s/d 145.000	44.000 s/d 260.000	40.000 s/d 300.000	40.000 s/d 315.000	
	Kelas II	23.000 s/d 90.750	20.000 s/d 49.000	25.000 s/d 73.000	20.000 s/d 100.000	20.000 s/d 100.000	
	Kelas III	8.500 s/d 30.250	8.000 s/d 25.000	10.000 s/d 50.000	10.000 s/d 70.000	10.000 s/d 70.000	
5.	Lowokwaru :						
	Kelas I	- *)	25.000 s/d	30.000 s/d	30.000 s/d	50.000 s/d	
		- data	160.000	300.000	400.000	420.500	
	Kelas II	- tidak	15.000 s/d	15.000 s/d	20.000 s/d	20.000 s/d	
		- ada.	96.000	90.000	200.000	200.000	
	Kelas III	-	10.000 s/d	10.000 s/d	15.000 s/d	15.000 s/d	
		-	18.000	50.000	100.000	100.000	
Sum- ber	Keputusan Walikota: a. Nomor : b. Tanggal :	No.46/1992 1 April 1992	No.78/1993 26 Apr.1993	No.98/1994 14 Mei 1994	No.148/1995 8 Agus.1995	No. 40/1996 2 Apr. 1996	

Berdasarkan tabel 9, menunjukkan untuk harga dasar tanah lingkungan jasa dan perdagangan relatif stabil/konstan tidak melonjak jauh jika dibanding dengan harga dasar untuk perumahan, meskipun kecenderungannya selalu naik dari tahun ketahun. Dalam kenyataannya ternyata harga dasar baik yang tersebut dalam tabel 8 dan 9 disusun dalam rangka digunakan sebagai pedoman untuk menentukan retribusi terhadap pemberian hak atas tanah dan digunakan pula sebagai dasar NJOP (Nilai Jual Obyek Pajak) untuk pajak bumi dan bangunan. Disini seringkali masyarakat mengeluh karena penentuan harga dasar tersebut tidak tepat untuk diterapkan di daerah tertentu, dimana jika diterapkan sebagai dasar penentuan pajak PBB dirasakan terlalu berat pada suatu situasi dan jika diterapkan dalam upaya pembebasan tanah untuk pembangunan dirasakan terlalu murah.



**C. 3. Implementasi Kebijakan Mengenai Ijin Lokasi Perumahan dan Jasa**

Selain mengenai harga dasar tanah tersebut, implementasi kebijakan pertanahan di KMM, secara empiris dapat pula dilihat pada pelaksanaan pemberian ijin lokasi baik untuk perumahan maupun untuk jasa perdagangan dan industri. Tabel 10 berikut ini akan dapat memberikan gambaran yang cukup memadai bagaimana kebijakan bidang pengadaan perumahan dan industri di dorong sedemikian rupa sehingga banyak menggunakan tanah-tanah yang produktif menjadi daerah perumahan, jasa komersial dan atau industri.

**Tabel 10 : TENTANG DATA PEMANFAATAN TANAH BERDASARKAN IJIN LOKASI UNTUK PERUMAHAN (DALAM Ha.)**  
(Data sampai dengan 30 September 1998)

No.	Nama Pemohon Ijin Lokasi	Tahun	Luas di Ijinkan (dlm.ha)	Luas Di-kuasai/di faatkan	%	Lokasi/Tempat (Kecamatan)
1.	PT. Fajar Agung Pelita	1993	0.6435	0,6435	100%	Blimbing
2.	PT. Waskita Karya	1993	3.4400	2,4397	71%	Lowokwaru
		94/95	42.0000	10,4300	25%	Lowokwaru
		96/97	35.0000	11,9300	34%	Lowokwaru
3.	PT. Araya Bumi Megah	94/95	25.0000	24,0200	96%	Blimbing
		1997	4.9000	4,1223	84%	Blimbing
4.	PT. Giri Buring Adiraya	94/95	199.0000	-		Kedungkandang
5.	Setiawan Soerojo	1994	0.7670	0,3835	50%	Lowokwaru
6.	Puskopad "A" Dam V Brawijaya	1994	4.8000	2,2310	47%	Lowokwaru
		1994	1.0000	0,7980	80%	Kedungkandang
		1995	5.0000	4,9408	97%	Blimbing
		1997	1.9945	1,9945	100%	Blimbing
7.	Indarno	1994	1.4800	1,4060	95%	Lowokwaru
		1994	0.7500	0,6282	84%	Lowokwaru

8.	PT. Bromonindo Permai Adi Kencana	1994 1996	4.9900 4.9900	4,9275 3,0000	98% 60%	Blimbing Blimbing
9.	PT. Grahadi Supra Mulia	94/96	3.3000	3,3000	100%	Blimbing
10.	PT. Duta Perkasa Unggul	95/96	28.0300	-	-	Klojen/APP Tanjung
11.	PT. Gatra Kanaka Harum	1995	0.7586	0,7780	102%	Sukun
12.	PT. Mentari Wasesa Gumilang	1993 1996 1997	7.5500 40.0000 15.0000	6,3220 14,3155 9,6456	84% 36% 64%	Kedungkandang Sukun Kedungkandang
13.	PT. Tri Mitralumba	95/96/98	40.0000	24,0500	60%	Blimbing
14.	Koperasi Bina Sejahtera	1995	8.0000	4,2847	54%	Blimbing
15.	PT. Hakim Sentousa	1996	9.2020	7,4020		Klojen (eks. Markas-Brimob)
16.	PT. Sumbersari Indah D.	1996	6.5000	3,5095	54%	Sukun dan Lowokwaru
		1997	1.1000	0,6960	63%	Sukun
17.	PT. Alam Maha Meru	96/97	100.0000	90,0267	90%	Sukun dan Lowokwaru
18.	PT. Bukit Barisan Permai	1996	2.5000	-	-	Kedungkandang
19.	PT. Bumi Mentari Megah	1997	40.0000	7,1287	18%	Kedungkandang
20.	PT. Bumi Graha Malang I.	1997	45.0000	6,0600	14%	Kedungkandang
21.	PT. Anugrah Citra Abadi	1997	5.0000	2,0000	40%	Lowokwaru
22.	PT. Husnindo Karsa Prima	1997	5.0000	3,5000	70%	Kedungkandang
23.	PT. Podojoyo Makmur	1997	5.0000	1,8817	38%	Sukun
24.	PT. Kharisma Banjar Harum	1997	4.0000	0,7800	20%	Sukun
25.	Johnny Tjandra Setiawan	1997	0.7701	0.7701	100%	Lowokwaru
26.	PT. Halmer Graha Insani	1997	0.9080	0.9080	100%	Blimbing
27.	PT. Multi Graha Kencana A	1997	20.0000	7.2907	37%	Kedungkandang
28.	PT. Eka Argo Kencana Asri	1998	25.0000	25.0000	100%	Sukun
	Jumlah keseluruhan		748.3737	293.5442	39%	

Sumber : BPN Kotamadya Malang 30 September 1998 (data diolah)

Dari tabel 10 tersebut menunjukkan bahwa dalam kurun waktu antara 1994-1998 di Kodya Malang terdapat 28 pemohon (atas nama perusahaan atau perorangan) yang telah mengajukan permohonan ijin lokasi untuk perumahan, dengan luas keseluruhan yang pernah dimohonkan adalah 748.3737 ha. Namun dari tabel tersebut diketahui pula bahwa, antara luas yang dimohonkan ijin dengan realisasinya/pemanfaatannya banyak yang tidak sesuai, karena yang terrealisasikan hanya sekitar 39% atau 293.5442 ha. Dari 28 pemohon yang mengajukan ijin lokasi untuk perumahan, yang mampu merealisasikan 80-100% permohonannya terdapat 15 badan usaha (54%). Sedangkan yang merealisasikan antara 50-79% ada 8 pemohon, kemudian yang merealisasikan dibawah dari 50% terdapat 10 pemohon, bahkan 3 pemohon diantaranya tidak dapat merealisasikan sama sekali (0%), dengan jumlah luas yang telah diijinkan mencapai 229.5300 ha. (31% dari luas keseluruhan yang telah diijinkan)

Dari 28 pemohon ijin lokasi (bidang perumahan), beberapa diantaranya mengajukan ijin lokasi lebih dari satu tempat, baik itu masih dalam satu wilayah kecamatan maupun diluar wilayah kecamatan. Seperti PT. Waskita Karya (No.2 dalam tabel 10) mempunyai ijin lokasi pada tiga tempat (kelurahan/desa) di Kecamatan Lowokwaru, Kemudian Puskopad "A" Dam.V Brawijaya (No. 6 dalam tabel 10) mempunyai empat ijin lokasi yang berada di tiga

wilayah kecamatan, PT. Mentari Wasesa Gumilang (No.12 dalam tabel 10) mempunyai tiga izin lokasi yang berada di dua kecamatan.

Untuk memperoleh diskripsi yang lebih memadai, maka penulis menyajikan komulasi dari realisasi izin lokasi ini, melalui Tabel 11 tentang jumlah perbandingan antara permohonan yang diijinkan dengan realisasi pada masing-masing kecamatan di KMM selama periode yang sama, sebagai berikut:

**Tabel 11 : TENTANG PEMANFAATAN TANAH UNTUK PERUMAHAN  
BERDASARKAN IJIN LOKASI PADA TINGKAT KECAMATAN  
(sampai dengan 30 September 1998, dalam ha.)**

No.	Kecamatan	Luas di- Ijinkan (dlm.ha)	Luas tllh di kuasai/di- manfaatkan	%	Jumlah Pengem- bang.
1.	Klojen	37.2320	7.4020	20%	2
2.	Blimbing	99.7260	76.1913	76%	8
3.	Kedungkandang	335.0500	40.7450	12%	8
4.	Sukun	129.1086	90.2193	70%	7
5.	Lowokwaru	147.2571	78.9866	54%	8
	Jumlah Seluruhnya	748.3737	293.5442	39%	(28)

Sumber : Tabel 10 (Bagian Tataguna Tanah BPN Kodya Malang)

Dari tabel 11 diketahui bahwa pada wilayah Kecamatan Kedungkandang terdapat izin lokasi untuk perumahan terluas, dibanding kecamatan yang lain; yakni mencapai 335.0500 ha. dengan 8 (delapan) badan usaha bidang perumahan. Namun tingkat realisasinya paling rendah; hanya 12% (40.7450 ha.), kemudian Kecamatan Klojen dari

37.2320 ha. dapat direalisasikan 7.4020 ha. atau 20%, sedangkan daerah yang cukup efektif realisasi izin lokasinya adalah Kecamatan Blimbing (76% = 76.1913 ha. dari 99.7260 ha.) dan Kecamatan Sukun (70% = 90.2193 ha. dari 129.1086 ha.). Sedangkan pada wilayah Kecamatan Lowokwaru realisasinya mencapai 54% = 78.9866 ha. dari 147.2571 ha. yang telah diijinkan.

Kebijakan pemberian izin diarahkan ke kecamatan Kedungkandang, pada dasarnya mengikuti kebijakan umum bahwa pengembangan kotadiarahkan ke wilayah timur kota, mengingat kawasan tersebut masih cukup luas dan kepadatan penduduknya paling longgar jika dibanding dengan kecamatan lain di wilayah KMM. (lihat RUTRK 1990 dan urain tabel 2). Sementara itu semestinya kawasan di Wilayah Kedungkandang dapat dipertahankan untuk paru-paru kota, mengingat kawasan ini berupa perbukitan dan banyak ditumbuhi pepohonan.

Menurut hemat penulis berdasarkan data tersebut dan berdasarkan wawancara dengan Bagian Tata Guna Tanah BPN Kodya Malang, bahwa pemberian izin lokasi pada umumnya diberikan secara mudah dan longgar. Pemberi izin kurang memberi pertimbangan yang mendalam berkenaan dengan masalah ekologis, kependudukan dan kemampuan pengembang itu sendiri dalam upaya merealisasikan permohonanannya. Kebijakan ini berakibat pada banyaknya lahan yang semestinya masih dapat didayagunakan secara produktif menjadi tidak produktif, apalagi terhadap tanah-tanah yang telah dibebaskan.

Sementara itu dampak yang lain, dengan adanya ijin lokasi pada pengembanag terdapat asumsi telah menguasai seluruh kawasan yang telah dimohonkan ijinnya. Akibatnya masyarakat tidak dapat melakukan perbuatan hukum yang memadai terhadap tanah yang dikuasainya. Misalnya melakukan jual beli kepada pihak yang memberi harga yang lebih tinggi dibanding perusahaan/developer yang memiliki ijin pada lokasi tersebut.

Namun selain itu terdapat pula beberapa kendala yang terungkap berkenaan dengan pelaksanaan realisasi ijin lokasi, terutama dengan banyaknya ijin lokasi yang realisasinya sangat rendah (dibawah 50%), sebagaimana telah dipaparkan dalam tabel 10 dan 11. Menurut data yang dihimpun dan hasil analisis BPN Kodya Malang kendala-kendala yang dihadapi dapat dilihat dalam tabel 12 berikut ini :

Tebel 12 : TENTANG KENDALA PELAKSANAAN PEROLEHAN TANAH (REALISASI) SETELAH ADANYA IJIN LOKASI

No.	Jenis Kendala/Hambatan	F=PT
1.	Tidak tercapainya kesepakatan harga tanah dengan warga atau pemilik tanah asal.	4
2.	Pengembang kurang serius dalam mengelola tanah yang telah diberikan ijin lokasi.	11
3.	Pemilik tanah tidak bersedia menjual tn-nya	3
4.	Harga tanah yang ditawarkan pemilik terlalu tinggi.	3
5.	Harga bahan bangunan naik terlalu tinggi.	10
6.	Tanah merupakan kawasan hunian penduduk.	1
7.	Kenaikan bahan bangunan dan suku bunga bank	4
8.	Pemilik tanah asal tidak berdomisili di desa dimana tanah tersebut berada.	1
9.	Pengembang tidak berupaya memberi alternatif dengan konsolidasi.	2
10.	Set-plan belum disetujui/disahkan Walikota (ijin lokasi masih baru)	3

Suber data : BPN Kodya Malang, 30 Sep. 1998  
(data telah diolah)

Data tersebut dalam tabel 12 adalah hasil analisa yang dilakukan oleh BPN Kodya Malang berkenaan dengan realisasi pemberian ijin lokasi kepada pihak pengembang. Perlu diketahui pula bahwa alasan-alasan tersebut, satu pengembang bisa menghadapi kendala lebih dari satu. Namun dari tabel 12 tersebut menggabarkan bahwa terdapat keragaman kendala yang dihadapi oleh badan usaha/pengembang dalam merelaisasikan ijin lokasi yang telah dimohonkannya sendiri. Adapun kendala yang frekuensinya terbanyak (11 pengembang) adalah kurang seriusnya pihak pengembang mengelola ijin lokasi yang telah diperolehnya, hal ini bisa terjadi karena kendala lain seperti faktor dana, faktor pemilik yang tidak bersedia melepas karena belum terdapat kesesuaian harga (4) atau dalam kenyataannya lokasi tersebut belum atau tidak strategis. Sedangkan kendala tersbesar kedua, yakni adanya kenaikan harga bahan bangunan dialami oleh (10 pengembang).

Dalam kaitan ini, sebagaimana pernah diungkapkan penulis dalam bagian sebelumnya, bahwa kendala tersebut bisa muncul sebagai akibat dari kebijakan pemberian ijin lokasi tidak disertai dengan suatu analisis yang memadai tentang kemungkinan dan kemampuan pihak pengembang untuk mengembangkan lokasi perumahan yang dimohonkan secara memadai. Seharusnya pemerintah menetapkan suatu kebijakan yang lebih memadai. Bahwa perumusan kebijakan di bidang pertanahan tidak bisa terlepas dari ciri tanah

yang bersegi dua, tanah sebagai benda hukum dan tanah sebagai sumber daya alam, yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup baik individu maupun kolektif. Dalam kaitan itu seharusnya pemerintah daerah melakukan kontrol pada pengembang yang tidak mampu dan mengalami kemacetan, yang menelantarkan tanah yang dimohonkan ijin untuk perumahan tersebut. Dengan memberikan sanksi baik secara administratif maupun sanksi lainnya.

Keadaan yang terurai diatas, tidak jauh berbeda dengan pelaksanaan ijin lokasi bagi kegiatan jasa, yang pada umumnya berada di pusat-pusat kota dan pusat kegiatan ekonomi bisnis, hal ini bisa dilihat dalam Tabel 13 berikut ini :

**Tabel 13 : TENTANG DATA PEMANFAATAN TANAH BERDASARKAN IJIN LOKASI UNTUK SEKTOR JASA DAN KOMERSIAL (Data sampai dengan 17 April 1998)**

No.	Nama Pemohon Ijin Lokasi	Tahun	Luas di Ijinkan (dlm.ha)	Luas Di-kuasai/di manfaatkan	%	Lokasi/Tempat (Kecamatan)	Peruntukan tanah
1.	Yayasan Sandhi Karya P.	1994	0.4950	0.4950	100%	Kedungkandang	STM Telkom
2.	PT. Wibisono Blimbing	1994	0.2751	0.2751	100%	Klojen	Ruko
3.	PT. Yudo Yuwono	1994	0.1660	0.1660	100%	Blimbing	Hotel
4.	PT. Ijen Perwira	1994	0.2000	0.2000	100%	Klojen	Kantor+ G.Taxi
5.	Hendryk Gery Lyanto	1994	0.3230	0.3230	100%	Lowokwaru	Ruko
6.	PT. Ika Cipta Menggala	1995	0.4811	0.4811	100%	Blimbing	Pendidk (PLS)
7.	Dedi Dewanto	1995	0.3000	0.3000	100%	Kedungkandang	SPBU
8.	PT. Tbk. Komunikasi Indo.	1995	0.6722	0.6722	100%	Blimbing	Kantor
9.	PT. Janaka Agung	1995	4.8000	-	-	Klojen	Kawasan Ruko&Km



10.	PT. Satelit Palapa Indo.	1996	0.0400	0.0400	100%	Lowokwaru	Sts.GSM
11.	Yayuk Sri Wilujeng	1996	0.1500	0.1500	100%	Klojen	SPBU
12.	Ny. Hj. Sumardiyah	1996	0.2000	0.2000	100%	Sukun	SPBU
13.	PT. Mukti Citra Perkasa	1996	0.1450	0.1450	100%	Lowokwaru	SPBU
14.	PT. Wisma Wijaya Pratama	1996	0.8840	0.8840	100%	Lowokwaru	Ruko
15.	Andy Haryanto	1996	0.3585	0.3585	100%	Blimbing	Hotel
16.	Haidar M. Baisa	1996	0.5540	0.5540	100%	Sukun	Ruko
17.	PT. United Indoprata	1996	0.2878	-	-	Blimbing	Shoroom Bengkel Mobil Hotel
18.	PT. Taman Tirta Tiara	1997	0.3930	0.3930	100%	Blimbing	Hotel
19.	Yayasan Pendidikan Umum dan Teknologi Nasional	1997	35.0000	-	-	Lowokwaru	Kampus ITN
20.	Sentot Wardoyo	1997	0.2736	-	-	Klojen	Kw.Koms
21.	P.M. Valentina, SH.	1997	0.1280	0.1280	100%	Blimbing	Ruko
22.	PT. Metro Selular Nusantara	1997	0.0324	0.0324	100%	Sukun	St.GSM
23.	PT. Bank Harpa	1997	0.1095	0.1095	100%	Klojen	Kantor
24.	Saleh Ali Al-Hadrami	1997	0.1145	-	-	Lowokwaru	Ruko
25.	Yayasan Perg. Tinggi Merdeka Malang	1998	0.1182	-	-	Sukun	Gd.Pasca Sarjana
26.	Marga Srikaton Dwi Pratama	1998	0.4730	-	-	Klojen	Kantor & Ruko
Jumlah		-	57.0178	16.0652	28%	-	-

Sumber : BPN Kodya Malang, 30 September 1998 (data diolah)

Dalam tabel 13 tersebut diketahui bahwa dalam kurunwaktu 1994-1998 terdapat permohonan izin lokasi untuk jasa dan komersial terdapat 26 pemohon, dengan luas lahan yang dimohonkan 47.0178 ha., dengan tingkat realisasi 28% atau 16.0652 ha. Sementara itu dari 26

pemohon terdapat 7 (tujuh) pemohon yang samapai April 1998 belum dapat merelaisaikan peruntukan permohonannya.

Kemudian jika dikalkulasikan berdasarkan kecamatan, maka dapat diketahui 7 (tujuh) pemohon mengajukan di wilayah Kecamatan Klojen dengan total luas 6.2812 ha. dengan jumlah realisasi 0.7346 ha. (12%), kemudian 7 (tujuh) pemohon mengajukan di wilayah Kecamatan Blimbing dengan luas 2.7744 ha., yang sudah terrealisasi 2.4866 ha. (90%), 2 (dua) pemohon mengajukan di wilayah Kecamatan Kedungkandang dengan luas 0.7950 ha. dan 100% telah terrealisasikan. Kemudian di wilayah Kecamatan Sukun terdapat 4 (empat) pemohon dengan luas keseluruhan 0.9046 ha. dengan realisasi 0.7864 ha. (80%), dan untuk wilayah Kecamatan Lowokwaru terdapat 6 (enam) pemohon dengan luas 36.5065 ha. dengan realisasi hanya 1.3920 ha. (4%).

Dari kalkulasi berdasarkan kecamatan diketahui bahwa Kecamatan Kedungkandang sebagai rencana pusat pengembangan kota hanya ada 2 (dua) pemohon, sementara di kecamatan lain lebih banyak. Ini menandakan bahwa kebijakan untuk memilih wilayah timur sebagai arah pengembangan mengalami kendala atau hambatan yakni kurangnya peminat. Hal ini dimungkinkan karena wilayah tersebut secara teknis masih belum dilalui sarana transportasi dan jalan yang memadai, serta jauh dari pusat kota. Kemudian dengan adanya hambatan tersebut, banyak pengembang dan investor untuk kegiatan jasa komersial

memilih tempat yang lebih strategis dan berprospek. Sementara pada sisi yang lain pemerintah daerah tidak mempunyai kehendak yang lebih keras untuk segera menjadikan kawasan itu menjadi lebih diminati investor dan konsumen properti.

Dari apa yang telah diuraikan, menjelaskan bahwa fenomena tentang kebijakan pertanahan secara empiris di KMM menunjukkan ketidakjelasan dan ada inkonsistensi dalam melakukan penataan dalam menggunakan tanah perkotaan, meskipun telah dibuat Rencana Induk, RUTRK dan RDTRK. Kebijakan yang dilakukan sekedar tambal sulam dan menyesuaikan keadaan atau tuntutan pelaku ekonomi yang ada. Tanpa memperhatikan nilai-nilai, alternatif-alternatif, serta konsekuensinya. Akibatnya orientasi pengembangan kota bercorak kapitalistik, individual dan eksklusif.

Sebagaimana dikemukakan oleh Yeheskel Dror, sebagai penganut aliran "*rasional-komperhensif*", menegaskan bahwa agar suatu kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuannya, maka pembuat kebijakan tersebut harus memperhatikan hal-hal :

- 1). mengetahui semua nilai-nilai utama yang ada dalam masyarakat;
- 2). mengetahui semua alternatif-alternatif kebijakan yang tersedia;
- 3). mengetahui semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan;

- 4). menghitung ratio antara tujuan dengan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijakan;
- 5). memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.<sup>93</sup>

Sebagai gambaran empiris tentang ketidakjelasan kebijakan tersebut, pada harian "Suara Indonesia" dan "Surya" pada tanggal, 18 Februari 1995 pernah memberitakan pernyataan Walikota Malang (H. Soesanto waktu itu) berkaitan dengan masalah kasus pembebasan tanah kawasan Buring Kecamatan Kedungkandang, dimana pada waktu itu masyarakat setempat tidak bersedia melepaskan hak atas tanahnya berkenaan dengan proyek pengembangan kawasan perumahan ditempat tersebut. Antara lain menyatakan; "... bahwa dengan dikembangkannya daerah tersebut menjadi kawasan perumahan, maka harga tanah disekitarnya akan menjadi tinggi ini berarti menguntungkan masyarakat setempat, dimana sebelumnya harganya murah sekali. Mengenai para pemilik tegalan atau kebun yang akan dibebaskan, mereka dapat menabung atau menyimpan berupa deposito atas uang hasil pembebasan tanah tersebut di Bank, sehingga uang tersebut tidak habis digunakan secara konsumtif, sementara mereka bisa menikmati dari bunga depositonya atau simpanannya....". Pernyataan ini menandakan bahwa, pengambil kebijakan tidak memahami

---

93 Lihat M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi SAKSARA, Jakarta, 1991, hal. 50

masalah yang sesungguhnya terjadi, apa sesungguhnya yang menyebabkan masyarakat enggan melepas hak atas tanahnya. Bahwa pihak pemerintah tidak melihat bentuk keterikatan antara pemilik dan tanahnya sebagai sumber kehidupan sejak lama. Belum lagi jika tanah yang akan dibebaskan tersebut tidak hanya dimiliki oleh seorang tapi banyak orang sebagai akibat dari adanya pewarisan.

Oleh karena itu sebelum kebijakan diambil, maka diperlukan pemahaman yang mendalam kaitannya nilai-nilai dan konsekuensi yang ada, dengan ukuran-ukuran yang terdapat di masyarakat yang akan dijadikan sebagai sasaran kebijakan. Kebijakan tidak bisa menggunakan ukuran-ukuran yang ada pada diri pengambil kebijakan secara sepihak, karena akan bisa terjadi ketimpangan atau kesenjangan dalam implementasinya.

#### **D. Pembahasan Kasus-Kasus Pertanahan di Kotamadya Malang**

Beberapa kasus pertanahan yang muncul sebagai akibat pelaksanaan kebijakan tersebut diatas, dapat dipaparkan dalam uraian berikut. Sumber data yang dirujuk adalah Harian Jawa Pos, Harian Bhirawa dan Malang Pos antara tahun 1995-1997 dan hasil investigasi LBH Surabaya Perwakilan Malang dan LKPH Universitas Muhammadiyah Malang terhadap masalah pertanahan yang terjadi di Kota Malang selama kurun waktu yang sama. Namun perlu dijelaskan bahwa, informasi yang terdapat di media cetak acapkali tidak menguraikan secara detail, sehingga terpaksa beberapa data yang disajikan kurang lengkap.

**Tabel 14 : TENTANG LOKASI KASUS/KINFLIK PERTANAHAN MENURUT KECAMATAN (TAHUN 1995-1997)**

No.	Kecamatan	Lokasi Kasus	Rencana penggunaan	Jumlah
1.	Klojen (11 Kel.)	Kel.Penanggungan	Ruislag APP	1
		Kel.Rampalclaket	Pelebaran Jalan	2
		Kel.Gadingkasri	Pembuatan jalan	1
		Kel.Bareng	Ruislag Lap. Basket	1
2.	Blimbing (11 Desa/Kel.)	Desa Balearjosari	Pembebasan tanah untuk terminal, jalan dan perumahan	2
		Kel. Bunulrejo	Pembebasan tanah utk perumahan	2
		Kel. Purwantoro	Pembebasan tanah utk perumahan	1
3.	Kedungkandang (12 Desa/Kel.)	Kel. Sawojajar	Sengketa tanah eks. Dai Nipon (AU-masy.)	1
			Pembebasan tanah utk perumahan	1
		Kel. Cemorokandang	Tanah Ruislag Brimob	1
		Kel. Buring	Pembebasan tanah utk perumahan	3
		Kel. Madyopuro	Pembebasan tanah utk perumahan dan jalan	1
4.	Sukun (11 Desa/Kel.)	Kel. Arjowinangun	Pembebasan Tanah utk perumahan dan jalan	1
		Kel. Tanjungrejo	Ruislag APP Tanjung	1
		Kel. Sukun	Sengketa tanah DKM	1
		Kel. Gadang	Perluasan pasar induk dan terminal	2
5.	Lowokwaru (12 Desa/Kel.)	Kel. Karangbesuki	Pembebasan Tanah utk perumahan	2
		Kel. Ketawanggede	Pembebasan tanah utk pelebaran jalan	1
		Desa Tunggulwulung	Pembebasan tanah utk jalan dan perumahan	2
		Desa Tasikmadu	Tanah utk perumahan	1
		Kel.Tunjungsekar	Tanah utk. perumahan	2
		Kel.Tlogomas	Tanah utk. terminal Landungsari	1
	Jumlah keseluruhan kasus			32

Sumber data: Harian Suara Indonesia, Bhirawa, Jawa Pos, Surya dan Malang Post 94-98 (diolah).

Adapun latar belakang munculnya kasus-kasus tersebut pada pokoknya disebabkan oleh beberapa alasan;

1. Tidak adanya kesesuaian harga antara pemilik tanah dengan pihak yang akan menggunakan tanah tersebut, masyarakat menghendaki harga umum setempat yang berlaku, sementara pengguna menggunakan harga dasar yang dibuat pemerintah;
2. Terlibatnya perantara (spekulan) yang tidak bertanggungjawab dalam pembebasan tanah, sehingga terjadi spekulasi harga dan harga menjadi mahal, sementara pemilik tanah asal tidak ikut menikmatinya. Akibatnya tanah dijadikan sebagai komoditas ekonomi;
3. Dalam melaksanakan pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan/umum, masyarakat yang menguasai tanah tidak diberikan sosialisasi secara persuasi dan memadai, namun dengan cara-cara represif;
4. Pemerintah cenderung berpihak kepada pihak yang membutuhkan atau menggunakan tanah, dengan alasan kepentingan umum atau kepentingan pembangunan;
5. Pemerintah dalam menggunakan pemahaman atas "asas menguasai dari negara" terlalu berlebihan dan dipaksakan, sehingga menyimpang dari tujuannya. Akibatnya hak-hak masyarakat terabaikan dan tidak diperhatikan.

Dari 32 kasus pertanahan yang pernah terjadi tersebut dalam tabel 14 ada beberapa kasus yang cukup menonjol, seperti kasus APP malang, Kasus Buring Adira,

Dari 32 kasus pertanahan yang pernah terjadi tersebut dalam tabel 14 ada beberapa kasus yang cukup menonjol, seperti kasus APP malang, Kasus Buring Adira, Kasus Lapangan Brimob, Kasus Lapangan Indrokilo, dan Kasus tanah Bekas Dai Nippon Sawojajar. Adapun uraian singkat masing-masing kasus sebagai berikut:

*D.1. Kasus Tukar Bangun APP Malang*

Kasus APP adalah kasus tanah perkotaan di Malang yang paling menonjol dari segi publikasi maupun nilai tanah (baik secara ekonomis, politis, dan ekologis). APP Malang merupakan suatu tempat pendidikan setingkat akademik bagi para penyuluh dari daerah Indonesia Bagian Timur. APP berada di lahan seluas 38,5 ha, yang berada di tengah perkotaan --- berada di dua tempat yang terpisah, yakni di wilayah Kelurahan Bareng Kecamatan Klojen (28,5 ha.) dan kelurahan Penanggungan Kecamatan Klojen (10 ha.) ---. Menurut data dari APP, lahan tersebut dimanfaatkan untuk; tanaman perkebunan 4,58 ha, tanaman hortikultura 0,256 ha, tanaman pangan 2,00 ha, lahan praktik mekanisasi 0,50 ha, kolam 0,60 ha, kandang 0,65 ha, hutan 2 ha, sawah 5,00 ha, pertamanan 0,75 ha, tanaman perkebunan semusim 1,00 ha, lapangan olah raga 2,5 ha, bangunan 6,63 ha, jalan 2 ha, saluran air 1,0 ha. Maka dari katagorisasi pemanfaatan lahan tersebut, kampus APP mempunyai fungsi sebagai: fungsi pendidikan, fungsi ekologis, keanekaragaman hayati, sumberdaya



hidrologi, fungsi sosial dan fungsi ekonomis.

Kasus ini bermula dari adanya kesepakatan antara pihak Departemen Pertanian (Dir. APP) atas rekomendasi Pemda Kodya Malang (Walikota Soesanto) dan Kakansospol dengan investor PT. Bangun Kersa Bentala (BKB) untuk melakukan negoisasi relokasi dan tukar bangun kampus APP yang ditengah kota untuk dipindah ketempat lain (Desa Randuagung Kecamatan Singosari Kabupaten Malang). Dalam pelaksanaan tukar bangun kemudian ada beberapa kejanggalan yang muncul sebagai akibat dari cara-cara tukar bangun yang tidak fair ( Jawa Pos, 4 Febr. 1995).

Dalam kasus ini, melibatkan hampir 30-an Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak untuk melakukan advokasi pembatalan tukar bangun Kampus APP Malang, atas nama kepentingan masyarakat, lingkungan dan ekologis, cagar budaya, dan historis.

Adapun beberapa alasan pemindahan atau tukar bangun, yang dapat diketahui sebagai berikut;

- (a) Alasan keamanan, bahwa dengan keberadaannya dikelilingi oleh pemukiman penduduk sering terjadi pencurian, atau kehilangan alat-alat dan sarana pendidikan di dalam kampus (rekomendasi dari Kakansospol);
- (b) bahwa telah terjadi pencemaran lingkungan baik oleh limbah pemukiman penduduk sekitar, maupun pencemaran dari limbah kampus peternakan dari kampus;

- (c) Keberadaan kampus ditengah kota, sehingga tidak memiliki misi sebaga sentra pembangunan pertanian bagi masyarakat petani;
- (d) Kekurangan dana bagi pemeliharaan bangunan kampus yang terpisah dan penyediaan sarana pendidikan di APP;
- (e) Adanya permohonan penyatuan pengelolaan satu atap atau satu lokasi dari masing-masing ketua jurusan;
- (f) Menjamin ketentraman kerja, sehingga perlu pemukiman yang memadai bagi tenaga pengajar dan pengelola APP.
- (f) Lokasi APP dalam RUTRK KMM diperuntukkan bagi pemukiman (rekomendasi SK. Walikota No. 1965/1991)<sup>94</sup>;

Kejanggalan yang terungkap dalam kasus tersebut;

- (a) Alasan keamanan yang dikeluarkan oleh pihak Sospol seharusnya dari Polres, dan bahwa alasan tersebut mendiskriditkan masyarakat sekitar kampus APP, bahkan menurut data di Kepolisian, kasus pencurian yang pernah terjadi dilakukan oleh orang dalam sendiri;

---

94 Dalam tahun yang sama terdapat pula Surat Walikota kepada pimpinan PT Eltri (peserta tender) No. 050/2932/428-4/1990 tertanggal 31 Desember 1990 yang menyatakan bahwa lahan Kampus APP hanya diperuntukkan bagi tempat pendidikan dan lahan hijau terbuka. Hal ini bertentangan dengan SK Walikota No. 1965/1991 tertanggal 25 Juli 1995 yang menyatakan bahwa peruntukan lahan Kampus APP Malang untuk pemukiman (meskipun Walikota sendiri meragukan keabsahannya Surya, 14 September 1995).

- (b) Pencemaran tidak dapat dibuktikan secara empiris maupun metodologis, bahwa kenyataannya kampus mempunyai fungsi ekologis yang baik bagi kota Malang dan masyarakatnya;
- (c) Ketiadaan dana dan penyatuan kampus tidak harus dengan cara tukar bangun, yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan/tanah;
- (d) RUTRK yang menyatakan bahwa kawasan tersebut direncanakan untuk pemukiman adalah tidak benar, bahwa dalam Perda No.3/1990 disebutkan bahwa peruntukan kawasan tersebut adalah untuk pendidikan dan ruang terbuka hijau.
- (e) Dalam proses tukar bangun, terdapat kejanggalan lain seperti, nilai tanah hanya dinilai Rp.60.000/meter persegi, sementara harga umum objektif adalah Rp.200.000/meter persegi. Sementara investor memasang harga ke konsumen Rp.600.000/meter persegi (brosur pemukiman mewah eks. APP Ijen Park View: 1992)
- (f) Investor melakukan intimidasi dan mengkriminalisasikan pihak warga APP yang menolak tukar bangun, dengan menuduh melakukan pengrusakan dan menghalang-halangi pembangunan, ketika terjadi pembongkaran kampus.
- (g) Lokasi atau tempat pengganti ternyata tidak sebaik dengan lokasi lama (potensi air, potensi alam) dan

jauh dari pusat-pusat pendidikan tinggi lainnya yang berada di Malang, sehingga akan terisolasi dari aktifitas kampus, menjauhkan komunitasnya dari habitat masyarakat ilmiah.

Dalam kenyataannya pemerintah dalam hal ini pihak Departemen Pertanian sebagai induk APP dan Menteri Keuangan pada waktu itu (1995) menyetujui adanya tukar bangun tersebut. Dari paparan tersebut dapat dijelaskan bahwa, dalam kasus-kasus pertanahan diperkotaan selalu ada semacam "konspirasi" antara kepentingan Pemerintah, Investor yang berhadapan dengan masyarakat sebagai pihak yang paling berkepentingan atas eksistensi tanah dimana mereka berada.<sup>95</sup> Meskipun upaya advokasi kasus ini sampai tingkat yang paling tinggi, namun dalam kenyataannya koreksi masyarakat tersebut tidak mendapatkan pemenuhannya, artinya pemerintah dalam hal ini Pemda KMM cenderung berpihak pada investor PT. BKB. Dewasa ini lahan kampus tersebut telah dibongkar semua bangunan lamanya, namun investor belum berani membangun sesuai dengan rencana semula. Bahkan ketika era reformasi, Menteri Pertanian meminta supaya lahan tersebut dikembalikan fungsinya seperti semula.

-----

95 Periksa Ramlan Surbakti, *Perebutan Ruang di Perkotaan dan Pembe-  
narannya* dan Bagong Suyanto *Pembangunan Kota dan Sengketa Tanah  
: Kasus Kotamadya Surabaya* dalam Prisma No.9/1996 hala. 19-35  
dan hal. 37-49.

#### *D. 2. Kasus Buring Adira*

Kasus ini adalah merupakan bentuk kegagalan pelaksanaan rencana pengembangan kota yang terlalu ambisius atau menggebu tanpa memperhitungkan keinginan dan nilai-nilai yang berkembang pada masyarakat setempat dan terkesan dipaksakan.

Bahwa sejak pertama menjabat Walikota tahun 1989, Soesanto mencanangkan akan mengembangkan kota ke wilayah Timur dan dirancang akan dikembangkan kota Buring Sate-lit. Karena itulah pada waktu itu pemerintah daerah membuka kesempatan yang luas kepada investor untuk ikut mengembangkan kawasan tersebut. Maka dalam kurun waktu sampai 1995 telah masuk sekitar 9 investor, dari sembi-lan investor tersebut PT. Giri Buring Adira memperoleh ijin lokasi terluas yakni kurang lebih 199,000 ha. Namun sampai tahun 1995 PT. tersebut baru dapat membebaskan tanah seluas 70,6300 ha., kemudian sampai sekarang lahan yang sidah dibangun sekitar 4.5 ha., namun belum ada konsumen (user) yang menghuni kawasan tersebut.

Ada beberapa kendala yang dihadapi oleh develo-per, bahwa masyarakat belum bisa menerima kehadiran kelompok masyarakat baru dilingkungannya. Masyarakat menghendaki agar kawasan tersebut bukan untuk perumahan tetapi untuk lahan pertanian atau perkebuan sehingga mereka tidak kehilangan mata pencaharian dan atau peker-jaan, banyak kalangan pemerharti lingkungan memandang

bahwa perubahan fungsi lahan di daerah tersebut akan dapat mengganggu ekosistem dan cuaca di kota Malang (Surya, 14 April 1996).

Selain itu kendala lainnya adalah banyak pemilik lahan enggan melepaskan lahannya, selain karena ditawarkan dengan harga yang rendah, juga tidak ingin melepaskan lahan yang kebanyakan merupakan milik satu-satunya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, kebanyakan masyarakatnya adalah petani.

Konflik yang terjadi adalah masyarakat sering melakukan upaya menghalang-halangi proses pembangunan dengan merusak pathok, merusak alat-alat, mengganggu pekerja dan mengancam calon pembeli dengan cara-cara mereka sendiri (semacam aksi gerilya). Sementara itu pihak developer menggunakan pendekatan yang kurang persuasi, yakni dengan minta bantuan aparat keamanan. Akibat konflik ini pembebasan tidak dapat dilakukan, pembangunan tidak dapat dijalankan dan konsumen enggan untuk memilih kawasan tersebut, akibat lainnya rencana pembangunan kota Buring Satelit menjadi macet sama sekali sampai masa jabatan Walikota Soesanto yang kedua habis (10 tahun).

#### *D. 3. Kasus Lapangan Indrokilo*

Lapangan "Indrokilo" adalah kawasan terbuka seluas kurang lebih 8,20 ha., dimana sejak jaman Belanda kawasan ini digunakan sebagai lapangan terbuka untuk



daerah resapan air, tempat olah raga pagi, tempat hiburan masyarakat. Sebelum tahun 1993 kawasan tersebut selalu digunakan untuk kegiatan pameran pembangunan atau kegiatan hiburan yang memerlukan lapangan luas dan dalam RUTRK 1990 disebutkan bahwa daerah kawasan terbuka dan hijau (sekaligus daerah resapan). Pada tahun 1994 kawasan tersebut oleh pemerintah daerah (Walikota) dengan alasan tidak layak lagi untuk kawasan terbuka karena disekitar daerah adalah kawasan perumahan/pemukiman penduduk, tidak dapat tertata kebersihannya. Maka kawasan tersebut dijual kepada pihak swasta (PT. Duta Perkasa Unggul Lestari) untuk dijadikan kawasan perumahan mewah (Sauara Indoensia, 6 Juni 1995, Surya, 8 Juni 1995).

Menurut pemda bahwa tanah tersebut adalah aset pemda atau tanah hak pengelolaan dari pemerintah daerah, sehingga masyarakat tidak mempunyai hak untuk menghalangi pengalihan fungsi atas lahan tersebut. Maka hilanglah hak masyarakat/warga Malang untuk memiliki lahan terbuka tersebut.

Dalam kasus ini, pemerintah daerah berpandangan bahwa lahan tersebut adalah tanah milik negara (pemerintah daerah), sehingga penggunaannya diserahkan pada pemerintah. Padahal dalam kenyataannya Pemda (Walikota) dalam melakukan perubahan fungsi lahan tersebut tanpa meminta persetujuan DPRD. Sementara pada sisi yang lain dari

aspek ekonomi karena posisi letak lapangan tersebut cukup strategis dipusat kota maka nilainya sangat tinggi. Ditangan investor tanah tersebut, sekarang ini sampai mencapai Rp. 2,5 juta / m<sup>2</sup> (Bhirawa, 17 September 1995).

Keberatan masyarakat dalam kasus ini, adalah masyarakat akan kehilangan lahan terbuka yang luas untuk melakukan aktivitas hiburannya dan olah raga; Hendaknya pemerintah membatalkan perubahan fungsi lapangan tersebut menjadi permukiman. Namun, kenyataannya perubahan fungsi lapangan tersebut tidak dapat dicegah atau dihentikan, dengan alasan demi pembangunan, keindahan kota dan kebersihan, tanpa masyarakat mendapatkan penggantian di tempat lain.

Akibatnya, dewasa ini masyarakat seringkali kesulitan mendapatkan tempat untuk kegiatan-kegiatan yang memerlukan tempat terbuka seperti, pameran pembangunan, kesenian dan kegiatan lain yang membutuhkan tempat seperti Lapangan Indrokilo tersebut. Dalam kasus ini ada hubungan yang tidak bisa dibantah bahwa pemerintah daerah (Walikota) berpihak pada investor dengan alasan pembangunan. Hak-hak masyarakat terabaikan.

Namun dalam kenyataannya, pembangunan yang dilakukan hanya dapat dinikmati oleh orang-orang yang mempunyai banyak modal atau uang, karena hanya mereka yang mempunyai kekayaan yang dapat menghuni kawasan tersebut



sekarang ini.

*D. 4. Kasus Asrama Brimob*

Asarama Brimob di Jl. Pahlawan Trip menempati lahan kurang lebih seluas 10 ha. berada di Kelurahan Oro-Orodowo Kec. Klojen. Pada sejarahnya tanah yang ditempati oleh Asrama Brimob adalah milik perorangan (Recht van Eigendom a.n Victor Clemens Boon No. 7831). Kemudian oleh ahli warisnya (Inneke Irawati) tahun 1953 dengan pemberian Hak Pakai tanah tersebut digunakan oleh pihak Polri untuk masrkas Brimob 5111/POLRI. Dalam hubungan pemberian hak pakai tersebut dinyatakan bahwa pihak pemilik akan tetap mengizinkan penggunaan lahan tersebut selama digunakan untuk kepentingan Kepolisian Republik Indonesia seumur hidup. Berdasarkan pengamatan penulis sejak tahun 1984 sampai tahun 1995, kompleks Brimob tersebut tidak pernah dilakukan perubahan mengenai bentuk dan luas bangunannya. Hal ini dimungkinkan karena lahan tersebut bukan milik Polri sendiri melainkan hanya hak pakai.

Pada tahun 1980, pemilik asal (ahliwaris) -- atas dasar ketentuan perundangan mewajibakan bahwa semua tanah bekas hak barat harus didaftarkan ulang -- melakukan pendafataran ulang namun dihambat dan ditolak oleh petugas BPN Kodya Malang dengan berbagai alasan kekurangan admintratif dan alasan-alasan teknis lainnya.

Kemudian tanpa persetujuan pemilik, tahun 1995 lahan tersebut tiba-tiba dilakukan tukar bangun dengan pihak investor (PT. Hakim Sentosa). Alasan polri bahwa lahan tersebut adalah milik Polri/Dephankam atas dasar Sertifikat Hak Pakai yang dikeluarkan BPN atas nama Polri/Dephankam No.327/HP/23/1995, sehingga adalah hak Polri/Dephankam untuk melakukan perbuatan hukum atas haknya tersebut.

Menurut BPN Kodya Malang keluarnya sertifikat hak pakai untuk Polri/Dephankam, karena pemilik atau ahli-warisnya tidak melakukan permohonan mendaftarkan ulang, sehingga haknya menjadi gugur demi hukum dan otomatis tanah tersebut menjadi Tanah Negara. Karena pihak Bri-mob/Polri telah menempati lahan tersebut lebih dari 40 tahun, maka Polri mempunyai hak untuk memohon pemberian hak pakai kepada BPN Kodya Malang, maka keluarlah sertifikat hak pakai No. 327/HP/23/1995 tersebut.

Kejanggalan yang terjadi dalam kasus ini; bahwa pihak pemilik asal sejak 1980 telah dihambat oleh pihak BPN Kodya Malang untuk melakukan pendaftaran kembali, kemudian pada tahun 1996 pihak pemilik asal diajak oleh investor (PT. Hakim Sentaosa) ke notaris (Darma Sunjata Sudagung) untuk membuat akta pelepasan hak dan pemberian kuasa dengan ganti rugi Rp. 20. juta, tertanggal 11 Maret 1996, padahal dalam kesempatan-kesempatan sebelumnya pihak pemilik asli tanah tersebut oleh pihak

pemerintah (BPN Kodya Malang dan Pemda Kodya Malang) dan Polri/Brimob dinyatakan gugur haknya.

Dalam kenyataannya selama proses sengketa hak tersebut, pihak pemilik asal (Ineke Irawati) sering mendapatkan intimidasi dari pihak aparat dan perlakuan yang tidak menyenangkan, bahkan dalam menangani perkara ini pemilik asal pernah berganti kuasa sebanyak 35 kali penasehat hukum yang berbeda (Surya, 5 Agustus 1997).

Kasus ini, sampai sekarang tidak jelas atau mengambang, tetapi sejak tahun 1997 proses tukar bangun telah selesai, yakni Pihak Brimob/Polri telah mendapatkan asrama baru di Desa Cemorokandang Kec. Kedungkandang dengan luas kurang lebih 40 ha. tahun 1997 dan disertai pula dengan keluarnya Sertifikat Hak Pakai No. 163/HP/35/1997 dan pihak investor telah membangun perumahan mewah diatas lahan tersebut. Menurut PT. Hakim Setosa, kawasan ini dijual dengan sistem kavling siap bangun dengan nilai jual Rp. 2,5 juta per-m<sup>2</sup>nya. Dalam kausus ini terlihat nyata bahwa tanah telah dijadikan sebagai komoditas yang strategis untuk mencari keuntungan ( Malang Pos, 12 April 1998).

Bahwa telah lama diduga ada konspirasi dengan kepentingan atau motif ekonomi antara Pemda Kodya Malang, BPN Kodya Malang dengan pihak Polri/Brimob untuk menguasai tanah tersebut dan kemudian dikuatkan dengan hadirnya PT. Hakim Sentosa dalam tukar bangun komplek

Asrama Brimob 5111/Polri tersebut. Sementara menurut RUTRK 3/1990 kawasan tersebut adalah untuk kawasan militer/perkantoran bukan pemukiman. Dalam kasus ini hak-hak individu tidak lagi mendapatkan pengakuan karena alasan-alasan ekonomi dan motif keuntungan lainnya.

*D. 5. Kasus Tanah Bekas Dai Nippon (BDN)*

Berdasarkan sejarahnya (menurut penuturan para sesepuh masyarakat) Lapangan Dai Nippon adalah tanah sawah yang secara turun-temurun menjadi milik kolektif (tanah gogol) masyarakat Desa Sawojajar, Lesanpuro, Ngadipuro dan Mangliawan. Ketika terjadi pendudukan tentara Jepang 1942, masyarakat yang menguasai lahan tersebut dipaksa untuk melepaskan haknya (diambil secara paksa), tanpa diberikan ganti kerugian, kemudian oleh tentara Jepang tanah tersebut dijadikan lapangan terbang. Setelah merdeka, masyarakat kembali lagi ke lokasi tersebut yang dilegalisasi oleh pemerintah tahun 1953, bersamaan dengan itu karena pemerintah menganggap bahwa tanah tersebut adalah tanah negara, karena menurut pemerintah tanah-tanah yang pernah digunakan pemerintah penjajah baik Belanda atau Jepang dianggap sebagai "tanah negara" dari hasil proses nasionalisasi. Karena tanah tersebut semula semula adalah lapangan udara maka dalam pengelolaannya dikuasakan kepada TNI AU. Sejak itulah terjadi perebutan tanah tersebut antara warga masyarakat yang merasa haknya dirampas dengan TNI-AU yang

merasa itu adalah hasil nasionalisasi.

Sementara konflik antara masyarakat dan TNI-AU belum tuntas, tiba-tiba disekitar tahun 1988-1989 kawasan tersebut dikembangkan menjadi kawasan perumahan terbesar di Malang dengan nama "Perumahan Sawojajar Permai" dan Perumahan Asabri. Maka semakin banyak pengembang dan investor yang berminat mengembangkan daerah tersebut. Dengan keadaan seperti itu harga tanah menjadi tinggi dan konflik tidak hanya dilatari oleh faktor kesejarahan tetapi sudah masuk motif-motif ekonomi. Adapun penyelesaian yang pernah dilakukan adalah sebagian tanah tersebut diserahkan kepada TNI AU yang kemudian dijadikan perumahan TNI-AU (" Perum. Angkasa Permai", dan sebagian lagi dikembalikan kepada warga masyarakat yang masih memiliki bukti pemilikan tanah atau pembayaran pajak yang lama. Namun realisasi penyelesaian dengan memberikan sertifikat hak milik kepada masyarakat pemilik asal baru dilakukan menjelang Pemilu 1997, sementara samapi hari ini masalah tersebut belum mendapat penyelesaian yang memadai (Jawa Pos, 6 Februari 1997 dan Surya 6 Februari 1997).

Dalam kasus ini, luas lahan yang disengketakan sekitar 255 ha. dengan melibatkan sekitar 185 KK. Kasus ini dalam sejarahnya sama dengan kejadian di lahan yang sekarang digunakan kawasan Lanud Abdurrahman Saleh di Kabupaten Malang, Kasus Tanah Kalibakar di Malang sela-

tan, Kasus sengketa Tanah Raci di Pasuruan, Kasus Jenggawah di Jember, Kasus Banongan di Situbondo.<sup>96</sup>

Bahwa tanah-tanah yang semula merupakan hak komunal dan ketika pada masa kolonial diambil paksa oleh penjajah, seyogjanya dikembalikan kepada pemilik semula, bukan kemudian diakui sebagai tanah negara. Konflik demikian ini acapkali tidak pernah dapat disel;esaikan secara memuaskan karena adanya pemaksaan terhadap pema-haman hak menguasai negara atau tanah negara.

Dari pemaparan kasus-kasus tersebut dapat dikemu-kakan bahwa sengketa atau konflik tanah perkotaan khususnya di Kodya Malang, pada umumnya dipengaruhi oleh beberapa hal sebagai berikut :

- a. Konflik diawali dengan perubahan fungsi penggunaan tanah, yang semula sesuai dengan rencana peruntukan menjadi berubah peruntukannya, berarti terjadi penyimpangan RUTR dan RDRTK, maka tdaapt dikatakan bahwa kebijakan pertanahan di Kotamadya Malang tidak konsisten dan cenderung mengikuti arus kuat yang

---

96 Lihat, penelitian mengenai sengketa tanah yang melibatkan kepentingan masyarakat banyak, seperti dilakukan oleh Endang Suhendar tentang *Pemetaan Pola-Pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*, 1994 Akatiga, Bandung, kemudian Achmad Sodoki, *Penataan pemilikan Tanah Daerah Perkebunan di Kabupaten Malang*, Desertasi, S.3. Unair, 1994. dilakukan oleh Fifik Wiryani dan Sidik Sunaryo, mengenai *"Sengketa Pertanahan di Jawa Timur : Studi Kasus Pola Sengketa Pertanahan yang bersifat Massa dan Penyelesainnya)*, FH UMM, 1997-1998.

mempengaruhinya, yakni kepentingan investor atau pembawa modal dan keuntungan ekonomi.

- b. Bahwa pembangunan dijadikan sebagai dasar untuk menjadikan tanah sebagai objek, tanpa memperhatikan hak-hak masyarakat setempat untuk memberikan sumbangan yang berarti dalam proses mengembangkan dan pembangunan;
- c. Bahwa pengaruh ekonomi sangat dominan yang membuat kebijakan pengembangan kota, termasuk didalamnya penyusunan RUTR dan RDTRK;
- d. Penggunaan tanah perkotaan diasumsikan, digunakan sebagai tempat pemukiman dan jasa komersial, akibatnya terjadi kecenderungan tanah dijadikan sebagai obyek investasi, komoditas jual beli, dan sarana mencari keuntungan;
- e. Bahwa pemerintah, bertindak sebagai kekuatan yang paling berkuasa dan didahulukan kepentingannya, sehingga hanya pemerintah yang mempunyai otoritas untuk melakukan interpretasi, termasuk dalam pelaksanaan "asas hak menguasai negara" atas bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

**E. Dampak Liberalisasi Ekonomi terhadap Kebijakan Penggunaan Tanah Perkotaan Melalui Pengaturan Hukum**

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian awal bab ini, bahwa secara historis kota Malang berkembang, sejak diberlakukannya UU Gula (*Suikerwet*) dan UU Agraria

(Agrarischewet) pada tahun 1870, yang telah membuka isolasi kota Malang sebagai kota pedalaman, dengan dibangunnya infratraktur yang menghubungkan kota Malang dengan Surabaya dan kota lain di Jawa Timur. Kemudian tahun 1903 diberlakukan UU Desentralisasi yang kemudian pada tahun 1914 Malang diberikan status sebagai Kotamadya (Gemeente) dan berkat perencanaan dan kontrol yang baik, menjadikan Malang sebagai salah satu kota yang paling teratur dan indah di Hindia Belanda.

Kenyataan sejarah menunjukkan bahwa perkembangan kota yang pesat pada waktu itu, dikarenakan dengan adanya UU Agraria 1870, dengan kebijakan pertanahan ditujukan untuk menarik minat kapitalis asing di bidang perkebunan. Yakni dengan memberikan kemudiahannya berupa fasilitas hak *erfpacht* selama 75 tahun. Akibatnya banyak modal asing masuk pada bidang perkebunan dengan membuka lahan-lahan yang subur dan terisolasi menjadi daerah yang terbuka dan produktif secara ekonomi, salah satunya adalah Kota Malang.

Kenyataan ini menggambarkan bahwa, hukum mempunyai peran dan fungsi yang penting untuk mengubah dan mengatur dan berkat implementasi hukum atau peraturan perundangan yang konsisten maka tujuan dibuatnya hukum dapat dicapai. Hukum tidak hanya difungsikan sebagai instrumen legitimasi tetapi juga berfungsi memberikan arah dan pengendalian sesuai dengan tujuan dibuatnya



hukum. Sementara itu pada aspek yang lain kehadiran UU Agraria dan UU Gula pada waktu itu, turut mengundang pengaruh global dalam mempengaruhi perkembangan kota, melalui kegiatan ekonominya, disini hukum nampak sebagai alat pendorong kemajuan pembangunan.

Dari realitas sejarah ini, jika diperbandingkan dengan perkembangan pada periode kemerdekaan (sampai sekarang), khususnya pada masa Orde Baru fenomena seperti perkembangan kota dan penggunaan tanah perkotaan terdapat kecenderungan yang hampir sama, bahwa hukum mempunyai peran yang cukup signifikan dalam memberikan jalan bagi kehendak politik pemerintah, namun telah terjadi kemunduran pada aspek kualitasnya. Hal ini bisa dilihat dari beberapa kasus sengketa atau konflik pertanahan yang terjadi selama Orde Baru.

Untuk lebih mempertegas pembahasan yang diuraikan dalam bagian akhir bab ke-tiga ini, maka penulis perlu memberikan uraian yang berkenaan dengan simpul-simpul permasalahan yang dijadikan obyek penulisan ini sebagai berikut :

1. *Bentuk-bentuk Masalah Hukum sebagai Akibat Kebijakan Penggunaan Tanah Perkotaan.*

a. *Terjadinya inkonsistensi pelaksanaan UU bidang Agraria dan Pertanahan.*

Inkonsistensi ini, bisa dilihat dari ditinggalkannya UUPA dalam pelaksanaan pembangunan, bahwa UUPA tidak

dijadikan basis utama dalam pembangunan bidang pertanahan, seperti dengan dibuatnya UU Penataan Ruang. Pada implementasi tingkat daerah terjadi inkonsistensi dalam pelaksanaan RUTR-RUTRK, terjadinya perubahan peruntukan tanah untuk kawasan hijau-terbuka menjadi kawasan pemukiman dan komersial (contoh : kasus Lapangan Indrokilo, APP, Lap. Brimob).

b. Penyalahgunaan makna HMN (Hak Menguasai Negara) oleh pemerintah.

Dalam UUPA hak tersebut diberikan sebagai bentuk penegasan bahwa pemerintah mempunyai tugas untuk mengatur penggunaan agar tidak menyimpang dari peruntukannya dan tidak merugikan yang menguasainya. Namun dalam praktek HMN dipahami bahwa negara/pemerintah adalah pemilik, dan oleh karenanya "pemerintah" yang berhak menentukan peruntukan dan penggunaan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan (contoh: kasus AAP, Buring, Dai Nippon).

c. Manipulasi hak atas tanah.

Dari beberapa kasus pertanahan yang dikemukakan pada bagian sebelumnya, masalah hukum yang juga menonjol adalah terjadinya manipulasi penguasaan hak atas tanah. Misalnya dalam kasus Lapangan Brimob, Dai Nippon, bahwa masyarakat yang oleh hukum dapat dibuktikan sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, ternyata dapat dihapuskan dengan alasan-alasan

HMN, fungsi sosial atas tanah dan atas nama pembangunan. Sementara para pemegang hak terdahulu tidak mendapatkan penggantian yang layak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan.

d. Implementasi Ijin Lokasi

Bahwa acapkali ijin lokasi dijadikan alat untuk memaksa pemegang hak atas tanah untuk melepaskan haknya dengan cara-cara yang merugikan pemegang hak, sehingga secara hukum pemegang hak dalam posisi yang serba lemah dan tidak memiliki posisi tawar yang setara. Modus seperti ini sering dijumpai dalam proses pembebasan tanah untuk perumahan-pemukiman mewah/komersial. Selain itu acapkali pihak yang telah memegang ijin lokasi tidak konsisten melaksanakan usahanya, sehingga banyak lahan-lahan yang terlantar dan tidak terurus, sehingga mengganggu ekosistem lingkungan sekitarnya.

2. *Faktor-faktor Penyebab dari Masalah-Masalah Hukum.*

Adapun faktor-faktor penyebab dari adanya masalah tersebut antara lain, disebabkan oleh :

- a. Dominasi peran pemerintah-birokrat dalam pembangunan, yang cenderung menggunakan pendekatan "top down" dengan wataknya yang "birokratik otoritarian", tanpa memberikan ruang gerak masyarakat untuk memberikan partisipasinya secara leluasa dan obyektif. Peran

masyarakat telah dipasung dengan rambu-rambu formalitas dan keseragaman. Akibatnya peran hukum tidak menampakkan wataknya yang egaliter, melindungi dan adil, melainkan menampakkan wajahnya yang serba kaku, mengancam dan membatasi. Fenomena ini dapat dilihat dari perilaku aparat birokrasi mulai dari tingkat pusat sampai di daerah, mereka tidak lagi menjadi abdi-melayani masyarakat tetapi sebaliknya minta dilayani masyarakat.

- b. Kuatnya ideologi pembangunan (*developmentalism*). Orde Baru telah berhasil mengembangkan ideologi pembangunan sebagai komoditas politik utama, sehingga hukum dijadikan sebagai alat pembangunan. Maka berkaitan dengan masalah penggunaan tanah untuk pembangunan, hukum pertanahan mempunyai peran yang strategis dalam mendayagunakan tanah atas nama pembangunan.
- c. Tanah mempunyai nilai ekonomi yang menjanjikan. Faktor lain yang menyebabkan timbulnya masalah-masalah hukum dalam bidang pertanahan adalah nilai ekonomi tanah. Dengan pesatnya pembangunan yang mengarah pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan digunakannya tanah sebagai obyek pembangunan, maka nilai ekonomi tanah menjadi dapat diperhitungkan dan diprediksikan. Akibatnya tanah menjadi komoditas ekonomi yang diperjualbelikan atau menjadi obyek investasi. Tanah

kemudian dilepaskan dari nilai-nilai budaya yang telah lama dipelihara masyarakat pada masa yang lalu.

3. *Dampak Liberalisasi Ekonomi terhadap Pengaturan Pertanahan dalam bentuk Pengaturan Hukum.*

Uraian berikut, mencoba melihat lebih jauh simpul-simpul diatas, dengan melihat apakah liberasisasi ekonomi turut memberikan sumbangan dalam proses pembentukan kebijakan bidang pertanahan. Karena fenomena yang nampak dalam realitas sosial, menampakkan gejala bahwa pemerintah atau birokrasi tidak lagi menjalankan tugas-tugas melayani masyarakat luas, tetapi berpihak kepada modal kuat (kapital). Fenomena lain adalah munculnya buaya Kolusi, Korupsi dan Nepotisme dalam politik birokrasi, sehingga tidak memberikan ruang bagi masyarakat untuk melakukan peran serta dan kontrol secara memadai. Akibatnya birokrasi bergerak seperti mafia dan kejahatan yang terorganisir.

Fenomena ini memberikan alasan yang signifikan jika dikaitkan dengan implementasi hukum pertanahan. Terutama berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan yang tidak konsisten, dalam melaksanakan UU No. 5/1960 tentang UUPA. Pada satu sisi keberadaan UU tersebut tetap digunakan sebagai landasan kebijakan dalam bidang pembangunan pertanahan, namun pada sisi yang lain asas-asas prinsipnya banyak diingakri atau ditinggalkan.

Bahwa terdapat banyak produk hukum yang mengatur tentang masalah-masalah yang berhubungan dengan tanah tidak merupakan implementasi dari UUPA, seperti kebijakan penghapusan peradilan landreform, penghapusan program landreform sebagai program penguatan hak-hak atas tanah oleh rakyat terutama pada periode Orde Baru.

Pergeseran orientasi ini terjadi karena, Orde Baru lebih cenderung untuk mengambil strategi pembangunan dengan menggunakan bantuan modal luar negeri dan investasi, dalam upaya memacu pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Akibatnya ini negara atau pemerintah lebih cenderung mengambil kebijakan untuk melayani pelaku investasi dan pemberi modal dalam pembangunan. Sehingga menciptakan sarana-saran legitimasi melalui peraturan perundangan, seperti UU PMA, UU Pertambangan, UU Kehutanan yang dibuat tahun 1967, dan UU PMDN 1968, serta peraturan perundangan lain yang dibuat kemudian.

Beberapa ekonom (M.Dawam Raharjo, Didik J. Rahbini, Mubyarto, dsb.) mengatakan bahwa, liberalisasi ekonomi telah terjadi sejak Orde Baru dalam kebijakan ekonominya membuka diri terhadap masuknya barang, jasa dan modal asing ke Indonesia pada tahun 1967. Disinilah dimulainya liberalisasi ekonomi, yakni kegiatan ekonomi yang menyerahkan pada kehendak pasar, pemerintah hanya sebagai fasilitator, pelayan dan pengatur dengan produk hukumnya.

Konsekuensinya adalah, dengan masuknya modal asing kewajiban pemerintah untuk menyediakan tanah yang diperlukan bagi kepentingan investasi maupun keperluan pembangunan lainnya harus tersedia. Sementara itu, rakyat belum memiliki kekuatan yang utuh berkenaan dengan hak-hak atas tanahnya, karena pelaksanaan UUPA belum mencapai tujuan seperti yang diinginkan. Sedangkan pada sisi yang lain jumlah tanah negara terbatas, maka tidak ada jalan lain adalah dengan menggunakan tanah rakyat, maka dibuatlah aturan mengenai tatacara pembebasan tanah (PMDN 15/1975, tatacara pencabutan pembebasan tanah untuk swasta (PMDN 2/1976), pengadaan tanah untuk pembangunan (Keppres 55/1993), PP 24/1997 tentang pendaftaran tanah dan lain sebagainya <sup>97</sup>.

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih lengkap kaitan antara liberalisasi ekonomi(masuknya modal asing) dengan penggunaan tanah khususnya diperkotaan, berikut penulis menyusun suatu matrik yang mencoba memberikan

-----

97 Periksa Suyono, *Peranan dan Strategi Pembangunan Tanah (Land Developers) dan Birokrasi dalam Mengantisipasi Dampak Liberalisasi Ekonomi terhadap Penguasaan Tanah Terutama untuk Pemukiman Bresekala Besar*, Makalah Seminar Nasional Kebijakan Pertanahan dan Liberalisasi Ekonomi, FH UGM, Yogyakarta, 1995. Soedjarwo Soeromihardjo, *Aspek Sosial-Administratif Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan*, Makalah Seminar Nasional "Pembatasan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan FH UGM Yogyakarta, 2 Oktober 1993. Kemudian Yoan Nursari S., *Tinjauan Yuridis dampak Liberalisasi Ekonomi terhadap Penguasaan Tanah* dalam "Jurnal Yustika" FH. Ubaya Vol. 1 No.2 Desember 1998 ha. 154-164.

bentuk keterkaitan antara tekanan internasional dgn kebijakan pertanahan nasional/regional, dalam matrik sebagai berikut :



Dari materik tersebut, dapat dijelaskan bahwa sejak tahun 1988 (lihat Bab II Sub Bab Era Deregulasi) ketergantungan Indoensia dengan pinjaman Luar Negeri semakin tinggi, terutama dengan Bank Dunia, IMF, CGI (IGGI), ADB. Akan tetapi mereka juga tidak mudah untuk mencairkan dananya manakala negara peminjam tidak mau mengikuti kehendak negara-negara donor. Karena itu matrik tersebut menjelaskan bahwa desakan Bank Dunia kepada pemerintah Indoensia untuk melaksanakan deregulasi pada multi-sektor pembangunan tidak dapat dipungkiri. Motifnya adalah agar negara-negara penghutang mampu melunasi hutang-hutangnya, mampu memberikan kepastian bahwa negara penerima pinjaman (dalam hal ini Indonesia) mempunyai kepastian mampu mengembalikan pinjaman tersebut. Maka mereka kemudian melakukan upaya-upaya untuk "memaksakan" kebijakan pinjamannya kepada negara penerima pinjaman, termasuk melakukan liberalisasi dalam bidang pertanahan.

Liberalisasi tersebut secara normatif ditandai dengan, perubahan-perubahan struktur kelembagaan dan peraturan perundangan bidang pertanahan;

- a. Meningkatkan kapasitas institusi BPN (Keprres No. 26/1988), dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan kemandirian dalam menejemen pengelolaan pertanahan di Indoensia, sehingga sistim birokrasi dan prosedur menjadi cepat dan mudah, dengan kewenangan yang memadai.

- b. Reformasi bidang hukum agraria, dimaksudkan untuk menjadikan tanah sebagai komoditas (*land market*), peruntukan tanah ditentukan pada pengaturan Ruang (UU Penataan Ruang), tanah dapat dijadikan sebagai agunan/jaminan di bank (UU Hak Tanggungan), memperjelas pengaturan mengenai hak atas tanah (HGB, HGU, HPT).
- c. Kepemilikan hak tanah harus pasti, maka diperlukan program *Land Registration*, maka dikembangkan kebijakan pelembagaan pendaftaran tanah (PP 24/1997), ada dua program Program Pendaftaran Tanah sporadis dengan stelsel aktif dan Program Ajudikasi Tanah secara Sistematis. Diharapkan dengan adanya tanah yang bersertifikat menjadi lebih memberikan keuntungan kepada pemegang hak, baik secara ekonomi dan hukum. Dampaknya diharapkan meningkatkan permintaan dan penawaran untuk kredit.

Dalam kaitan dengan pembangunan perkotaan, Bank Dunia membuat kebijakan yang disebut "*Strategic Urban Road Infrastructure Project*" (*SURIP*). Bank Dunia/IMF akan mendorong pembangunan perkotaan terutama sarana-prasarana kota seperti jalan lingkar luar kota, jalan tol, sarana sanitasi dan sebagainya, sebagai upaya untuk meningkatkan harga tanah dan menjadikan tanah masuk dalam mekanisme pasar ekonomi. Maka untuk mendukung program ini, biasanya sebelum proyek dikerjakan didahului dengan program pendaftaran tanah (*land administration*) dan pembebasan tanah.

Selama Orde Baru telah dilakukan kebijakan-kebijakan melalui paket-paket deregulasi dalam rangka mempermudah modal atau investasi, seperti Pakto 1993 dan sebagainya. Akibatnya, ketika pembangunan ekonomi sudah menjadi masif sampai akhir tahun 1980-an, mulai terjadi dampak-dampak negatif yang ditimbulkan dari praktek pembangunan. Maka untuk mempertahankan kebijakan tersebut dilakukan upaya-upaya politis dan upaya represif sehingga terjadi kesenjangan sosial, terjadilah konflik-konflik pertanahan menjadi gejala yang umum secara nasional. Hal ini terjadi samapi kepemimpinan Orde Baru 1998 berakhir. Konflik-konflik pertanahan tidak hanya terjadi di perkotaan tetapi juga banyak terjadi di pedesaan, tanah perkebunan, tanah hutan dan pertambangan.

Dalam kaitannya dengan masalah dampak liberalisasi ekonomi terhadap tanah perkotaan dapat dilihat dari adanya ketidakseimbangan antara ketersediaan tanah yang terbatas dengan tingginya permintaan atas tanah baik untuk kegiatan industri, perdagangan, jasa, perumahan-pemukiman dan prasarana kota. Selain itu fenomena yang lain adalah meningkatnya kecenderungan meningkatnya penguasaan tanah secara berlebihan oleh perorangan maupun kelompok masyarakat yang tidak digunakan untuk kegiatan ekonomi secara produktif. Maka yang terjadi adalah spekulasi tanah, harga tanah semakin membumbung tinggi dan bertambahnya tanah-tanah terlantar diberbagai

tempat. Secara bersamaan muncul pula pengembangan wilayah pinggiran kota (*urban fringe*) yang tidak terkontrol dan pemukiman-pemukiman kumuh.

Kenyataan adanya meningkatnya harga tanah yang mendorong spekulasi tanah, menjamurnya pemukiman liar, disebabkan pula oleh adanya kelemahan terhadap penerapan manajemen tanah perkotaan dan tidak adanya sistem informasi pertanahan yang memadai. Hal ini berakibat pula pada perubahan fungsi tanah, yang semula sebagai faktor produksi utama dan sebagai fungsi sosial, berubah fungsi menjadi komoditas ekonomi dan investasi. Tanah diperkotaan menjadi objek investasi yang paling menguntungkan, karena dalam sebagai investasi jangka panjang tanah menjanjikan keamanan, kepastian pendapatan/keuntungan yang tinggi dan umumnya terhindar dari inflasi.

Munculnya, kasus-kasus pertanahan di kota Malang tidak hanya masalah administratif alih fungsi semata, pelanggaran RUTRK, tetapi lebih cenderung pada tanah dijadikan sebagai komoditas ekonomi yang menguntungkan. Dalam banyak kasus pasar tanah cenderung tidak sempurna dan tidak seimbang, posisi peminta (pihak yang membutuhkan tanah) secara ekonomi cenderung jauh lebih kuat (bahkan secara politis pula) dari pihak pemilik, atau yang menguasai tanah. Akibatnya pemilik mempunyai posisi tawar yang rendah, karena lemahnya dukungan dari pihak terkait (pemerintah daerah, BPN dan sebagainya).

Maka penampakan masalah pertanahan di perkotaan

tidak hanya bisa dilihat dari implementasi hukum atau peraturan perundangan dibidang pertanahan, tetapi juga oleh faktor-faktor non hukum, yakni faktor bekerjanya kekuatan sosial lainnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Siedman, bahwa bekerjanya hukum dipengaruhi oleh sistem sosial lainnya, tidak berdiri sendiri-sendiri.

Bahwa liberasisasi ekonomi telah membawa dampak yang sedemikian luas: (a) Kegiatan ekonomi (aktivitas yang bermotif ekonomi) mendapat tempat yang cukup luas didalam masyarakat; (b) meluasnya peranan uang dalam kehidupan masyarakat; (c) harga diri dan hak milik sebagai sesuatu yang dikedepankan dalam fenomena individualisasi; (d) bersamaan dengan itu, ditandai hilangnya semangat kolektivitas.

Dari uraian ini, mempertegas bahwa liberalisasi ekonomi mempunyai dampak yang cukup luas terhadap kebijakan pertanahan terutama diperkotaan. Mengingat secara fungsional tanah perkotaan telah diasumsikan sebagai lahan pemukiman, lahan aktivitas jasa komersial, jasa industri, perkantoran dan sebagainya, sehingga merubah tanah yang semula sebagai fungsi sosial menjadi fungsi komersial.

---emen---

## BAB IV

### P E N U T U P

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dari bab-bab yang telah diemukakan terdahulu, maka dalam bagian ini penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan pembangunan nasional pada periode Orde Baru berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan bertumpu pada modal kuat, bantuan luar negeri dan investasi asing (*developmentalisem*), telah memberikan peluang dan jalan terjadinya proses liberalisasi ekonomi di Indonesia baik langsung atau tidak langsung. Sehingga kebijakan tersebut membawa dampak terhadap perumusan kebijakan, dalam skala yang lebih sektoral, seperti kebijakan dibidang pertanian, kehutanan, pertambangan, pertanahan dan sebagainya. Dalam bidang pertanahan pada periode ini telah banyak dilahirkan peraturan perundang-an, yang secara sepintas baik dan mengatur perlindungan hukum bagi masyarakat, tetapi secara substantif dan dalam pelaksanaannya mengandung beberapa kelemahan karena menguntungkan kaum pemodal kuat dan melemahkan posisi tawar masyarakat terhadap hak-hak atas tanahnya.

2. Sebagai hasil dari pembahasan permasalahan yang diambil dalam penulisan ini, bahwa penggunaan tanah perkotaan dalam periode Orde Baru mengalami reduksi sebagai akibat dari keberpihakan pada liberalisasi ekonomi. Bahwa semula dalam UUPA politik pertanahan lebih bersifat "populis" tanah sebagai faktor produksi utama dan berwatak sosial, kemudian dalam implementasinya bergeser menjadi "kapitalis" bahwa tanah direduksi sebagai sarana investasi. Hal ini terjadi karena sifat tanah menjanjikan terjaminnya keamanan, kepastian pendapatan, nilai ekonomi tinggi dan umumnya terhindar inflasi. Maka tanah menjadi "komoditas" ekonomi yang strategis. Pada sisi lain peraturan-perundangan yang mengatur pengelolaan bidang pertanahan cenderung memudahkan dan mendukung terjadinya proses tersebut, tak terkecuali terhadap penggunaan untuk investasi asing.

3. Dampak dari pergeseran tersebut, maka terjadi kelemahan dalam manajemen tanah perkotaan yang nampak dari meningkatnya harga tanah dari tahun ketahun yang mendorong terjadinya "spekulasi tanah" atau gejala "lapar tanah", menjamurnya penggunaan tanah untuk pemukiman ditandai dengan kelangkaan tanah dan terjadinya pemukiman yang tak terkendali, penguasaan tanah yang memusat pada badan usaha tertentu. Selain itu

dampak yang menonjol adalah terjadinya perubahan fungsi tanah perkotaan yang nampak menonjol untuk pemukiman dan kegiatan investasi, konflik pertanahan di perkotaan -- sebagai mana contoh kasus-kasus yang dibahas --, sengketa hak atas tanah, sengketa ganti rugi dan penggusuran, penelantaran tanah, dan penyimpangan perencanaan tata ruang yang cukup memprihatinkan.

4. Dampak berikutnya adalah munculnya masalah-masalah hukum berkenaan dengan kepastian hukum atas hak atas tanah, sebagaimana terjadi dalam kasus Asrama Brimob, kasus tanah BDN, kasus APP Malang dan lainnya, menunjukkan bahwa masalah kepastian hak menjadi terabaikan karena sifat pembuktian hak yang legalistik. Masalah hukum yang lain adalah berkenaan dengan substansi hukum, bahwa terjadi konflik substansi hukum, antara UU No.5/1960 tentang UUPA dengan UU Agraria lainnya (seperti UU Penataan Ruang), tidak dilaksanakan program landreform, aturan yang berkenaan dengan pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan, kebijakan pemberian hak bagi orang asing dan sebagainya.

5. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan munculnya masalah hukum tersebut, adalah alasan pembangunan



ekonomi yang secara politis dijadikan faktor dominan dalam menggunakan tanah. Pertumbuhan ekonomi menjadi tolok ukur keberlakuan aturan-aturan hukum mengenai pertanahan, sehingga ketersediaan tanah untuk pembangunan harus tetap diadakan, dengan cara-cara yang telah dirumuskan dalam kebijakan pembangunan.

6. Selain itu dalam pasar tanah terjadi ketidak seimbangan antara pihak yang membutuhkan tanah dengan pihak pemegang hak atas tanah. Kelompok yang membutuhkan tanah secara politik dan ekonomi lebih kuat, sedangkan pemegang hak atas tanah secara ekonomi lemah demikian pula secara politik. Sementara pembatasan penguasaan tanah diperkotaan tidak dilakukan secara tegas. Akibatnya terjadi pemusatan penguasaan tanah hanya pada kelompok modal kuat saja, sementara modal kecil tersingir dan hanya mendapatkan tanah-tanah yang tidak strategis.

## **B. Saran-Saran**

1. Perlunya dilakukan reformasi dalam Hukum Agraria yang lebih berorientasi pada penguatan hak-hak rakyat atas tanah. Dengan merubah atau mengamandir beberapa ketentuan hukum yang mengatur tentang pertanahan. Hal yang cukup mendesak untuk dilakukan adalah memperbaiki

ki ketentuan-ketentuan mengenai hak atas tanah dalam UUPA, membatasi penguasaan tanah secara absentee baik di perkotaan dan di pedesaan, mempertegas aturan mengenai manajemen pengendalian penggunaan tanah khususnya perkotaan sesuai dengan kebutuhan lingkungan alam, maka peruntukan tanah harus memperhatikan kondisi alam lingkungan alam yang ada.

2. Untuk menghindari tanah dijadikan sebagai komoditas, terjadinya penguasaan atau pemusatan penguasaan tanah pada kekuatan modal kuat, maka perlu dijalankan kembali konsep landreform dengan pola yang disempurnakan, dan atau dengan menerapkan pajak progresif yang dibebankan secara kumulatif. Cara ini diharapkan dapat mengendalikan harga tanah dan menghindari komersialisasi tanah.
3. Perlunya dilakukan perubahan orientasi atas kebijakan penggunaan tanah perkotaan, tidak hanya untuk pemukiman, industri, jasa dan sarana kota, tetapi perlu diberikan kemungkinan untuk kawasan hijau produktif, kebun, hutan kota, dan atau kegiatan pertanian terutama pada tempat-tempat yang subur dan tanah produktif. Sehingga pengembangan pemukiman dan jasa bisa disebar secara merata tidak memusat di dalam kota,

tetapi juga daerah lingkaran luar kota, dengan demikian penyebaran ekonomi akan terjadi.

4. Dalam hal penyusunan kebijakan, penggunaan tanah perkotaan hendaknya melibatkan segenap potensi masyarakat kota, sehingga informasi kebijakan tidak monopolistik dan hanya diketahui oleh orang tertentu saja. Sehingga tidak terjadi spekulasi tanah, yang membuat harga tanah tidak seimbang dan hanya menguntungkan pihak lain (spekulan) dan bukan bagi masyarakat sebagai pemegang hak yang sesungguhnya.
5. Pemerintah harus beretindak sebagai pengatur, pengendali dan pengawas terhadap pelaksanaan penggunaan tanah secara konsisten dan menghindarkan diri dari keberpihakan pada pengguna tanah, dengan melakukan penyempurnaan pemahaman terhadap pengertian HMN (hak menguasai negara) atas tanah dan memberikan otonomi yang memadai bagi daerah untuk menentukan peruntukan tanah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan pembangunan daerahnya.

-----oOo-----

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulwahab, Solichin. 1991. *Alisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Anonim. 1995. *Atas Nama Pembangunan: Bank Dunia dan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jakarta : ELSAM.
- Bachriadi, Dianto, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan. 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria*, Jakarta : LP-FE UI dan KPA.
- Baswir, Revrosond dkk. 1999. *Pembangunan Tanpa Persaan*, Jakarta : Pustaka Pelajar-IDEA-ELSAM.
- Behuria, Sutanu. 1994. *Some Aspects of Land Adminitration in Indonesia: Implications For bank Operations*. Manila : Asian Development Bank.
- Budihardjo, Eko. 1997. *Lingkungan Binaan dan Tata Ruang Kota*, Yogyakarta : Andi
- Budiman, Arif. 1996. "Fungsi Tanah dalam Kapitalisme" dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Edisi 3/Julai 1996. Bandung : Akatiga.
- Didjosisworo, Soedjono. 1983. *Sosiologi Hukum : Studi tentang Perubahan Sosial*, Jakarta : Rajawali Press.
- Djalil, Sofyan A. 1996. "Dampak Perubahan Lingkungan Usaha terhadap Infrastruktur Hukum Bisnis di Indonesia" dalam *Majalah Ekonomi KELOLA*, Edisi No. 12/V/1996. PPS MM-UGM Yogyakarta. Hal 29-40.
- Djamin, Zulkarnain. 1994. *Dampak Globalisasi Terhadap Ekonomi dan Perdagangan Luar Negeri Indonesia*, Jakarta : UI Press.
- Dror, Yehezkel. 1971. "Law and Social Change". dalam Joel B. Grossman and Merry H. Grossman, *Law and Change in Modern America*, (Pasific Palisades, Cal.: Goodyears Publishing Inc.), halaman. 36 - 39.
- Ever, Hans-Dieter. 1995. *Sosiologi Perkotaan: Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*. Jakarta : LP3ES.
- Faisal, Sanapiah, 1990. *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasinya*. Malang: YA3.
- Fauzi, Noer, 1995, "Menuju Pasar tanah Yang Efisien:Kebijakan Pemerintah Penguasaan Tanah Dan Sengketa Tanah", dalam *Profil Indonesia*, CIDES, Jakarta, Hal. 265-280.

- , 1996. "Reformasi Menuju Pasar Tanah Yang Efisien: Peta kebijakan, Penguasaan, dan Sengketa Tanah di Akhir Abad 20", dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Edisi 3/Juli 1996. Bandung : Akatiga.
- , 1997. *Dijual Tanah Ini Tanpa Perantara: Menuju Reformasi Kebijakan, Kelembagaan dan Manajemen Pertanahan Orde Baru*. Buku Pegangan untuk menilai Proyek Administrasi Pertanahan (LAP). BP-KPA (tidak diterbitkan).
- , (Peny.), 1997. *Tanah dan Pembangunan*, Jakarta : Sinar Harapan.
- Giddens, Anthony. 1986. *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern*, Jakarta : UI Press.
- Hadi, Kumala. Dkk (Ed.). 1997. *Liberalisasi Ekonomi dan Politik di Indonesia*, Yogyakarta : PPM FE UII dan Tiara Wacana.
- Handiono dan Paulus H. Siuhargo. 1996. *Perkembangan Kota dan Arsitektur Kolonial Belanda di Malang*: Yogyakarta : Andi-Unika AK-Petra Surabaya
- Hariadi, Untoro dan Masrucah (ed.), 1995, *Tanah, Rakyat, Dan Demokrasi*, Forum LSM-LPSM, DIY.
- Harsono, Budi, 1992, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan dan Pelaksanaannya*, Djambatan.
- Heriyanto, Deddy (Penyunting). 1999. *Pembangunan Tanpa Perasaan: Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi Sosial Budaya Orde Baru*, Jakarta : Pustaka Pelajar-IDEA-ELSAM.
- Husein, Ali Sofwan. 1997. *Konflik Pertanahan*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Karim, M. Rusli dan Fauzie Ridjal (Ed.). 1992. *Dinamika Ekonomi dan Iptek dalam Pembangunan*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Kasiyanto, M.J. 1999. *Mengapa Orde Baru Gagal*, Jakarta : Yayasan Tri Mawar.
- Korten, David C. 1997. *When Corporations Rule the World (Bila Korporasi Menguasai Dunia)*, Di Indonesiakan oleh : Agus Maulana. Jakarta : Professional Books.
- Mahendra, AA. Oka. 1996. *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Mahendra, Oka dan H. Hasanudin. 1997. *Tanah dan Pembangunan: Tinjauan dari Segi Yuridis dan Politis*, Denpasar : Pustaka Manikgeni.

- Mas'ud, Mochtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik : Orde Baru 1966-1971*, Jakarta : LP3ES
- , 1994. *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- , 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Moleong, Lexy J. 1993. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mugoddas, M. Busyro, Dkk. (Ed.). 1992. *Politik Pembangunan Hukum Nasional*. Yogyakarta : UII Press.
- Murad, Rusmadi. 1997. *Administrasi Pertanahan: Pelaksanaannya dalam Praktek*, Bandung : Mandar Maju.
- Nopirin, *Ekonomi Internasional (Edisi 3)*, Yogyakarta : BPFE-UGM.
- Rachbini, Didik J. (Ed.). 1990. *Politik Pembangunan : Pemikiran ke Arah Demokrasi Ekonomi*, Jakarta : LP3ES
- Rahardjo, Satjipto. 1986. *Hukum dan Masyarakat*, Bandung : Angkasa.
- , 1979. *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Bandung : Alumni.
- , 1977. *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial bagi Pengetahuan Ilmu Hukum*, Bandung : Alumni.
- Rajagukguk, Erman. 1995. *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Jakarta : Chandra Pratama.
- Ruchiyat, Eddy, 1986, *Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Bandung: Alumni.
- , 1999. *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*, Bandung : Alumni.
- Saidi, Zaim. 1998. *Soeharto Menjaring Matahari : Tarik Ulur Reformasi Ekonomi Orde Baru Pasca 1980*, Jakarta : Mizan.
- Salindeho, John, 1987, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Salman, R. Otje. 1989. *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*. Bandung : Alumni.
- Schoorl. J.W. 1974. *Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang (Penerjemah R.G. Soekadijo, Cet. ke-6 : 1991)*. Jakarta : Gramedia

- Setiawan, Bonnie. 1999. *Peralihan ke Kapitalisme di Dunia Ketiga: Teori-Teori Radikal dari Klasik sampai Kontemporer*, Pustaka Pelajar : Yogyakarta.
- Shils, Edward and Max Rheinstein. 1979. *Max Weber on Law in Economy and Society* New York : A Clarion Book.
- Sjaifudian, Hetifah dan Juni Thamrin. 1995. *Menyingkap Retorika dan Realita : Refleksi dan Visi Jejak 50 tahun Indonesia*, Bandung : Akatiga.
- Soekanto, Soerjono. 1994. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (edisi ke-tujuh), Jakarta : Rajawali Press.
- Soemardjan, Selo. 1993. *Hukum Kenegaraan Republik Indonesia: Teori, Tatahan, dan Terapan*. Jakarta : Grasindo.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1984. *Permasalahan Hukum di Dalam Masyarakat*, Bandung: Alumni.
- , 1985. *Studi Hukum dan Masyarakat*, Bandung Alumni.
- , 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Soetiknjo, Iman. 1994. *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press
- Soetrisno, Loekman dan Faraz Umayya (ed). 1995. *Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan*, Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Suhendar, Endang dan Kasim Idfhal, 1996, *Tanah Sebagai Komoditas*, Jakarta : ELSAM.
- Suhendar, Endang. 1994, *Pemetaan Pola-Pola Sengketa tanah Di Jawa Barat*, Bandung : Akatiga
- , 1995, *Ketimpangan Penguasaan Tanah Di Jawa Barat*, Bandung, Yayasan Akatiga.
- , dan Yohana Budi Winarni. 1997. *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung : Yayasan Akatiga.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Taher, Elza Paldi. 1994. *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi : Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, Jakarta : Grafiti Pers.
- Trubek, David M. 1972. "Max Wiber on Law and The Rise of Capitalism", in *Wisconsin Law Review*, Volume 1972 : 720.

-----, 1972. "Toward a Social Theory of Law : An Essay on The Study of Law and Development", in *The Yale Law Jurnal*, Vol. 82 No. 1 November.

Wignjosoebroto, Soetandyo. 1994 *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Press.

World Bank. Report No. 9591-IND. *Indonesia : Land Resource Management and Planning*.

YLBHI-LBH Surabaya, 1995, *Insiden Nipah*, YLBHI-LBH Surabaya.

### Hasil Penelitian

Muhadar, 1998. *Victimisasi di Bidang Pertanahan di Indonesia: Kajian Kasus-Kasus Hukum Atas Tanah di Surabaya dan Makassar*, Disertasi S.3 Ilmu Hukum PPS Unair : Surabaya (Terbit untuk ujian tahap I).

Sulihono, 1995. *Tinjauan Yuridis Terhadap Beberapa Masalah Pertanahan Berkaitan dengan Penataan Ruang*, Skripsi pada FH UM Malang.

Sunaryo, Sidik. 1998. *Kejahatan Pertanahan di kabupaten Malang : Studi Kriminologis Kausa dan Tipe Kejahatan*. Lemlit UM Malang.

Suyanto, Bagong. 1994. *Prosedur dan Sengketa Masalah Pertanahan di Kotamadya Surabaya*, PAUIIS-UI-FISIP UNAIR Surabaya.

Wiryani, Fifik dan Mokh. Najih. 1998. *Kendala Peroleh Tanah Dalam Implementasi Ijin Lokasi untuk Pembangunan Perumahan; Studi di Kec. Lowokwaru Kodya Malang*, Lemlit UM Malang.

Wiryani, Fifik dan Sidik Sunaryo. 1998. *Sengketa Pertanahan di Jawa Timur : Studi Kasus Pola Sengketa Pertanahan dan Penyelesaiannya*. Penelitian P4T-Dirjen Dikti: FH UM Malang.

### Makalah dan Kumpulan Makalah :

FH.UGM Yogyakarta, 1993. Kumpulan Makalah Seminar Nasional: *"Pembatasan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan"*. 2 Oktober.

FH. UGM. 1995. Kumpulan Makalah Seminar Nasional *"Kebijakan pertanahan dan Liberalisasi Ekonomi"* Yogyakarta, 28 Oktober.

Harsono, Soni. 1994. *Tanah Sebagai Komoditas Strategis Dalam Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang II*. Sambutan dalam Dies Natalis Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2 April 1994. Jakarta : Kantor



Kementrian Negara Agraria/Kepala BPN Pusat.

- KPA-KRHN, 1998. *Usulan Revisi UUPA : Menuju Penegakan Hak-hak rakyat atas Sumber-Sumber Agraria*, Kumpulan Makalah, Jakarta
- LBH Surabaya Pos Malang. 1998. *Cermin Retak Hak Asasi Manusia (HAM) 1998*.
- Mas'ud, Mochtar, 1995. *Agenda Politik Agraria*, Makalah Seminar Nasional BPN-FH-UGM, Yogyakarta.
- Najih, Muhammad. 1997. *Paradigma Hukum Realis Pragmatis dalam Pembentukan Hukum Ekonomi*, Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana Universitas Muhammadiyah Malang, 12 Juli.
- Rahardjo, Satjipto, 1997. *Sistem Hukum Nasional Ditinjau Dari Prepekstif Sosiologis*, Makalah pada Temu Ilmiah Nasional Mahasiswa Hukum, UGM Yogyakarta, 17-20 Maret.
- Rahardjo, Satjipto, 1996. *"Pendayagunaan Sosiologi Hukum untuk Memahami Proses-Proses Hukum di Indonesia dalam Konteks Pembangunan dan Globalisasi"*, Makalah dalam Seminar Nasional dalam rangka Pembentukan ASHI, FH UNDIP, 12-13 Nopember 1996.
- Setiawan, Bonnie. 1996. *Perubahan Strategi Agraria : Kapitalisme Agraria dan Pembaruan Agraria di Indonesia*. Makalah pada Konferensi INFID ke-X tentang "Land and Developemnt", Camberra-Australia, Maret 1996.
- Soegiarto, I. 1995. *"Implikasi Yuridis Dari Dampak Liberalisasi Distribusi Penguasaan Tanah"* Makalah dalam Seminar Nasional Kebijakan Pertanahan dan Liberalisasi Ekonomi di FH UGM Yogyakarta, 28 Oktober 1995.
- Suyono. 1995. *Peranan dan Strategi Pengembangan tanah (Land Developers) dan Birokrasi dalam Mengantisipasi dampak Liberalisasi Ekonomi terhadap Penguasaan Tanah Terutama untuk Pemukiman Berskala Besar*, Makalah Seminar nasional "Kebijakan pertanahan dan Liberalisasi Ekonomi" Fah. UGM. Yogyakarta, 28 Oktober.
- STPN Yogyakarta, 1999. *Kumpulan Makalah Seminar Nasional Pertanahan: "Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan hak-Hak Rakyat atas Tanah"*, 25-26 Februari 1999.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 1994 *Masalah Metodologik dalam Penelitian Hukum Sehubungan Dengan Masalah Keragaman Pendekatan Konseptualnya*. Makalah disajikan dalam Forum Komunikasi Hasil Penelitian Hukum, 5-8 Desember. Semarang : FH UNDIP.

YLBHI-LBH Surabaya, 1995, *Sketsa Hak Asasi Manusia Jawa Timur 1994*, Surabaya.

YLBHI-LBH Surabaya, 1996, *Sketsa Hak Asasi Manusia Jawa Timur 1995*, Surabaya.

YLBHI-LBH Surabaya, 1997. *Sketsa Hak Asasi Manusia Jawa Timur 1996*, Surabaya.

#### Jurnal dan Majalah

BPS, 1998. *Kotamadya Malang Dalm Angka*: Kodya Malang

Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, Nomor 18/Tahun VI-April 1995. P3WK-ITB, Bandung.

Jurnal Analisis Sosial-Akatiga, "*Tanah Sebgai Komoditas*" Edisi, 3/Juli 1996

Jurnal Ilmiah Hukum, "LEGALITY", 1996, Volume IV, FH-UMM.

Jurnal Manajemen "KELOLA" No. 12/V/1996. PPS Magister Manajemen UGM. Yogyakarta.

Jurnal "Hukum Bisnis". 1997. Volume 1 : Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis (YPHB).

Jurnal Media Hukum dan Keadilan "YUSTIKA", FH. Ubaya, Vol.I No.2, Desember 1998.

Jurnal HUKUM : IUS QUIA IUSTUM, No.7 Vol. 4-1997. FH UII Yogyakarta.

Majalah FH Unibraw "Arena Hukum" No.2/Th.1 Juli 1997

Majalah Ilmiah UII "UNISIA" No.29/TH.XVI Triwulan I-1996.

Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial "PRISMA", No. 2/1994

Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial "PRISMA", No. 7/1996

Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial "PRISMA", No. 9/1996

Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial "PRISMA", No. 1/1997

Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial "PRISMA", No. 7/1997

Suara Pembaruan Agraria (SPA) Volume 2/Tahun 1996

#### Peraturan Perundangan

Budi Harsono, 1996. *Hukum Agraria Indonesia : Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta : Jambatan.

BPN Wilayah Jatim. 1991. *Himpunan Peraturan Perundangan yang Berakitan Dengan tata Ruang/ Tata Guna tanah.*

BP. Prakarsa, 1993. *Paket Kebijakan Pemerintah 23 Oktober 1993 (Pakto 1993).* Jakarta.

Himpunan Peraturan Daerah Kodya Malang 1981-1988, dan 1989

Pemda Kodya Malang. 1985. *Rencana Induk Kota Malang*

Pemda Kodya Malang. 1989. *Rencana Umum Tata Ruang Kota Malang*

Lembaran Daerah Kodya Dati II Malang tahun 1990

Lembaran Daerah Kodya Dati II Malang tahun 1991

Lembaran Daerah Kodya Dati II Malang tahun 1992

Lembaran Daerah Kodya Dati II Malang tahun 1993

Lembaran Daerah Kodya Dati II Malang tahun 1994

Lembaran Daerah Kodya Dati II Malang tahun 1995

Lembaran Daerah Kodya Dati II Malang tahun 1996

Lembaran Daerah Kodya Dati II Malang tahun 1997

---oOo---